

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Nils Simon*

# **Internationale Umweltgovernance für das 21. Jahrhundert**

Herausforderungen, Reformprozesse  
und Handlungsoptionen vor der  
Rio-Konferenz 2012

S 30  
Dezember 2010  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Herausforderungen internationaler Umwelt- und Nachhaltigkeitsgovernance</b>
8	Effektiv mit begrenzten Ressourcen: Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen
10	Koordinations- und Effizienzprobleme durch Fragmentierung
12	Probleme der Finanzierung
15	Erfassung des Umweltzustandes und wissenschaftsbasierte Politikberatung
16	<b>Durch Scheitern zum Erfolg? Reformprozesse von Rio 1992 bis Rio 2012</b>
16	1992–2000: Ausbau, Krise und Umbau
17	2001–2008: Zwischen umfassenden Reformideen und Handlungsblockaden
19	Neuer Reformschwung seit 2009
25	<b>Optionen für eine erneuerte Governance- Architektur</b>
25	Clustering multilateraler Umweltabkommen
27	Integration eingegrenzter umwelt- politischer Ansätze
28	Eine internationale Umweltorganisation
32	<b>Schlussfolgerungen</b>
34	Abkürzungen
35	Literaturhinweise

*Nils Simon ist Promotionsstipendiat in der Forschungsgruppe  
Globale Fragen.*

**Internationale Umweltgovernance für das  
21. Jahrhundert.  
Herausforderungen, Reformprozesse und  
Handlungsoptionen vor der Rio-Konferenz 2012**

Dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) ist die zentrale Rolle im Gefüge der internationalen Umweltgovernance (IEG) zugewiesen worden. Doch um das institutionell, finanziell und personell schwach ausgestattete Programm hat sich ein kaum koordiniertes, enorm komplexes System aus fast 500 multilateralen Umweltabkommen entwickelt. Zugleich haben sich andere internationale Organisationen ein stetig wachsendes Portfolio von Umweltaktivitäten zugelegt, das nur unzureichend mit UNEP abgestimmt wird. Trotz dieser Fülle an Aktivitäten verschlechtert sich der Zustand der globalen Umwelt weiter. Zusammen mit der nur schleppend vorankommenden Umsetzung der Millennium-Entwicklungsziele, insbesondere Ziel 7 zur ökologischen Nachhaltigkeit, stellt sich daher die Frage, wie eine institutionelle Architektur im Umweltbereich aussehen könnte, die mehr Erfolg verspricht, und wie sich ein internationaler Konsens für eine entsprechende Reform erreichen ließe.

Beginnend im Jahr 2006 wurden nacheinander drei zwischenstaatliche Konsultationsprozesse eingeleitet, in deren Rahmen intensiv über Stärken und Schwächen, notwendige Funktionen und erwünschte Ziele des IEG-Systems diskutiert wurde. Erst im Anschluss daran rückten konkrete Reformmaßnahmen in den Mittelpunkt. Dieses Verfahren trägt zur Vertrauensbildung bei, es entspricht dem für die Umweltgovernance unverrückbar geltenden Primat »form follows function«, und es stellt sicher, dass ein einmal gefundener Kompromiss auch wirklich umgesetzt werden kann. Im Juli und November 2010 trafen sich im Rahmen des jüngsten dieser Prozesse Delegierte aus 58 bzw. 44 Staaten, um gemeinsam die Optionen für eine umfassende Governance-Reform auszuloten. Im Mai 2010 begann zudem die Vorbereitungsphase für die 2012 stattfindende Konferenz der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (UNCSD), kurz Rio+20 genannt. Dort sollen die Möglichkeiten für eine Transformation der Weltwirtschaft zu einer *Green Economy* erörtert werden. Zugleich will man auf dem Treffen die institutionelle Architektur der nachhaltigen Entwicklung – und damit auch die internationale Umweltgovernance – auf den Prüfstand stellen.

Dank der langjährigen Diskussionsprozesse existiert innerhalb der Staatengemeinschaft inzwischen ein Konsens darüber, dass die internationale Umweltgovernance die ihr auferlegten Ziele nicht länger zu erreichen vermag und eine Reform notwendig ist. Auch die Kernfunktionen, die das IEG-System erfüllen soll, sind mittlerweile zwischen allen Beteiligten umfassend abgestimmt worden. Damit besteht ein seltenes »window of opportunity« zur Reform der internationalen Umweltgovernance-Architektur, das bis zur Rio-Konferenz 2012 geöffnet sein wird.

Bislang ist eine grundlegende Reform an den Interessengegensätzen von Schlüsselakteuren gescheitert. Die Europäer setzen auf starke multilaterale Institutionen; diplomatisch wie auch durch entsprechende Finanzierungsbeiträge habe sie ihre Bereitschaft gezeigt, UNEP zu einer UN-Umweltorganisation (UNEO) aufzuwerten. Die USA dagegen stehen einem weitreichenden Umbau der Umweltgovernance-Architektur skeptisch gegenüber. Sie betonen die Notwendigkeit, innerhalb des existierenden Systems effizienter zu arbeiten, bevor eine neue UN-Sonderorganisation aufgebaut werden könne. Prinzipiell zeigt sich Washington jedoch offen, auch über umfassende Restrukturierungen nachzudenken. China wiederum sieht zwar die potentiellen Vorteile einer reformierten Governance-Architektur, wenn es darum geht, auf effektivere Weise umweltpolitische Kapazitäten in Schwellen- und Entwicklungsländern aufzubauen. Man verwarft sich aber gegen Kontrollmechanismen – Chinas Führung hat deutlich gemacht, dass sie niemals einer Institution zustimmen werde, die zur Überwachung nationaler Umweltpolitik dient. Brasilien schließlich unterstreicht die Notwendigkeit, umwelt- und entwicklungspolitische Fragen enger miteinander zu verknüpfen. Mit dem Modell einer Dachorganisation für Umwelt und nachhaltige Entwicklung hat Brasilien in diesem Sinne konstruktive Akzente gesetzt.

Um das bestehende Gelegenheitsfenster zu nutzen, sollten die Mitgliedstaaten der EU und besonders die deutsche Regierung ihr Augenmerk auf funktionale und international anschlussfähige Lösungen legen. Europa sollte hier einerseits politische Führungsstärke zeigen und die vorhandenen Ideen konsequent weiterdenken. Gleichzeitig müssen die europäischen Delegierten Fingerspitzengefühl zeigen und darauf achten, die noch zögerlichen Staaten wirksam einzubinden. Hinsichtlich einer internationalen Umweltorganisation besteht die Herausforderung vor allem darin, den Mehrwert einer UNEO klar darzustellen. Zu diesem Zweck sollten die bislang skizzierten Vorschläge

weiter ausdifferenziert werden. Bei der Frage nach dem Verhältnis einer UNEO zu anderen internationalen Organisationen und den zahlreichen multilateralen Umweltabkommen ist deren jeweilige rechtliche und institutionelle Autonomie zu berücksichtigen. Gleichzeitig sind vorsorglich Überlegungen anzustellen, wie im Falle eines erneuten Scheiterns der UNEO-Option die naheliegenden Alternativen aussehen könnten und wie sich zentrale Bestandteile des Modells trotzdem umsetzen ließen. Mit dem Clustering-Prozess der drei Chemikalien-Konventionen existiert ein erfolgreiches Vorbild für eine verbesserte Koordination zwischen multilateralen Umweltabkommen, das auch unabhängig von einer UNEO-Gründung intensiv vorangetrieben werden sollte.

Die Europäer müssten als Befürworter einer Reform die USA davon überzeugen, dass ein nur kosteneffizienter arbeitendes Umweltgovernance-System alleine die existierenden Herausforderungen nicht bewältigen kann. Washington gegenüber ist aufzuzeigen, dass mit der anstehenden Reform auch ein weiterer Ausbau der Umwelt- und Nachhaltigkeits-Institutionen verbunden sein muss und dass sich damit substantielle Verbesserungen im Vergleich zur aktuellen Situation erzielen lassen.

Den Entwicklungsländern und besonders China muss dargelegt werden, auf welche Weise eine neu strukturierte Umweltgovernance-Architektur ihre Bedürfnisse nach Wohlstand und Wachstum ökologisch nachhaltiger als bisher unterstützen könnte. Dies wird am ehesten gelingen, wenn sich die Serviceleistungen von UNEP im Rahmen der Reform deutlich verbessern, etwa indem man Regionalbüros aufwertet und mit zusätzlichem Personal und erweiterten Kompetenzen ausstattet. Abstand zu nehmen ist dagegen von Kontroll- und Überwachungsmechanismen, die als Eingriff in die nationale Souveränität gewertet werden könnten. Solche Mechanismen mögen normativ gerechtfertigt sein, bringen aber auch das Risiko mit sich, dass der Reformprozess erneut blockiert wird.

Gemeinsam mit Brasilien sollten die Europäer nach Möglichkeiten suchen, die von beiden Seiten jeweils favorisierten Modelle miteinander zu verknüpfen. Geschehen könnte dies in Form einer Dachorganisation als Koordinationsplattform für die verschiedenen UN-Organisationen sowie einer UN-Umweltorganisation als zentralem Knotenpunkt innerhalb des Geflechts aus multilateralen Umweltabkommen.

# Herausforderungen internationaler Umwelt- und Nachhaltigkeitsgovernance

Allen Anstrengungen zum Trotz ist der globale Trend einer zunehmenden Überlastung der natürlichen Lebensgrundlagen bislang ungebrochen.<sup>1</sup> Die Menschheit hat durch ihren enormen Ressourcenverbrauch die Tragfähigkeit der Biosphäre bereits über deren Grenzen hinaus strapaziert.<sup>2</sup> Diese Übernutzung führt dazu, dass lebensnotwendige Umweltdienstleistungen wie Wasserfiltrierung und Luftreinigung nur noch eingeschränkt bereitgestellt werden können.<sup>3</sup>

Der Anteil an Treibhausgasen in der Atmosphäre ist auch im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts weiter stark gestiegen, nur vorübergehend gebremst von der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009.<sup>4</sup> Der Verlust an Biodiversität ist nach wie vor dramatisch.<sup>5</sup> Zahlreiche Fischbestände etwa werden über die Belastungsgrenze hinaus ausgebeutet.<sup>6</sup> Positive Nachrichten gibt es nur in wenigen Bereichen. Die globale Entwaldung etwa ist zuletzt langsamer vorangeschritten, vor allem dank der Erfolge beim Waldschutz in Brasilien und einer massiven Wiederaufforstung in China.<sup>7</sup>

Die Degradation von Ökosystemen hat erhebliche Konsequenzen für Gesundheit, Ernährungssicherheit und wirtschaftliche Entwicklungschancen.<sup>8</sup> Umwelt-

probleme gefährden damit unmittelbar die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG).<sup>9</sup> Hieran zeigt sich, wie eng Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung miteinander verknüpft sind – ein Zusammenhang, der vor allem aus Sicht der Entwicklungsländer bisher nur unzureichend in der internationalen Umweltgovernance berücksichtigt wurde. Schwellen- und Entwicklungsländer stehen vor der Herausforderung, ökologische Nachhaltigkeit mit dem Aufbau einer leistungsfähigen Wirtschaftsbasis zu vereinbaren. Diese Perspektive unterscheidet sich erheblich von jener der Industrieländer, deren Priorität darin bestehen müsste, die eigenen Volkswirtschaften ökologisch zu modernisieren. In Verbindung mit der ungleichen finanziellen Leistungsfähigkeit von Industrie- und Entwicklungsländern führt dies zu unterschiedlichen Vorstellungen, was internationale Umweltgovernance eigentlich erreichen soll. Während die Industrieländer sie in erster Linie mit Schadstoffregulierung und dem Schutz von Ökosystemen verbinden, ist der Ansatz der Schwellen- und Entwicklungsländer hauptsächlich durch die Notwendigkeit wirtschaftlicher Entwicklung geprägt. Armut stellt für diese Länder ein so elementares Problem dar, dass versucht wird, sie auch um den Preis unmittelbarer ökologischer Folgeschäden zu überwinden. In diesem Kontext dient Umweltgovernance vor allem dazu, ein nachhaltiges Wachstumsmodell zu entwickeln, das die ökologische Basis für Armutsbekämpfung und Wohlstand nicht aufs Spiel setzt.

Eine der maßgeblichen Ursachen für den ausbleibenden Erfolg im Bereich der ökologischen Säule nachhaltiger Entwicklung bilden multilaterale Abkommen, deren Ziele zu wenig ambitioniert und deren Instrumente nicht ausreichend sind, um die notwendigen Veränderungen zu bewirken.<sup>10</sup> Darüber hinaus ist das gesamte umliegende System der IEG suboptimal aufgestellt. Neben hohen administrativen

1 United Nations Environment Programme, *Global Environment Outlook 4*, Nairobi 2007.

2 Johan Rockström u.a., »A Safe Operating Space for Humanity«, in: *Nature*, 461 (2009), S. 472–475; WWF International/Global Footprint Network/Zoological Society of London, *Living Planet Report 2010. Biodiversity, Biocapacity and Development*, London 2010.

3 Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being. Synthesis*, Washington, D.C., 2005.

4 Global Carbon Project, *Carbon Budget and Trends 2009*, <[www.globalcarbonproject.org/carbonbudget](http://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget)> (Zugriff am 22.11.2010).

5 Stuart H.M. Butchart u.a., »Global Biodiversity: Indicators of Recent Declines«, in: *Science*, 328 (2010) 5982, S. 1164–1168; Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook 3*, Montreal 2010.

6 Food and Agriculture Organization of the United Nations, *State of the World Fisheries and Aquaculture 2008*, Rom 2009.

7 Food and Agriculture Organization of the United Nations, *State of the World's Forests 2009*, Rom 2009.

8 Pavan Sukhdev u.a. *The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Mainstreaming the Economics of Nature. A Synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*, Malta 2010.

9 Vgl. Lucas Donat Castelló u.a., »The Environmental Millennium Development Goal. Progress and Barriers to its Achievement«, in: *Environmental Science & Policy*, 13 (2010), S. 154–163; Germanwatch, *The Millennium Development Goals and Climate Change: Taking Stock and Looking Ahead*, Berlin 2010.

10 Vgl. James Gustave Speth/Peter M. Haas, *Global Environmental Governance*, Washington, D.C., 2006.

Kosten sind institutionelle Doppelstrukturen und eine unklare Aufgabenverteilung dafür verantwortlich, dass die – insgesamt ohnehin zu geringen – finanziellen Mittel nicht effizient genug eingesetzt werden.

### Effektiv mit begrenzten Ressourcen: Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen

Seit das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) 1972 gegründet wurde, haben Beobachter dessen Leistungsfähigkeit sehr unterschiedlich bewertet. Einige kamen zu dem Schluss, das Programm habe trotz eines schmalen Budgets gute Ergebnisse erzielt und sich so eine achtenswerte Reputation verschafft. Andere hingegen betonten die Schwierigkeit, mit viel zu geringen Mitteln ein »hoffnungsloses Mandat« zu erfüllen.<sup>11</sup> Diesem Mandat zufolge bildet UNEP die zentrale umweltpolitische Säule im System der Vereinten Nationen. Das Programm soll normative Leitbilder entwickeln, internationale Verhandlungen fördern und so als Katalysator für die Entstehung multilateraler Umweltabkommen dienen. Weiter obliegt ihm, den Zustand der Umwelt zu beobachten, die Folgen umweltpolitischer Anstrengungen auf nationaler wie internationaler Ebene zu dokumentieren und die Integration von Umweltschutz als Querschnittsaufgabe in anderen UN-Einrichtungen voranzutreiben. Zum Aufgabenbereich gehört ebenso, Staaten bei der Implementierung von Umweltabkommen zu unterstützen und festzuhalten, welche Fortschritte sie dabei erzielen.

Der 58 Mitglieder umfassende UNEP-Verwaltungsrat (*Governing Council, GC*) bildet das maßgebliche Entscheidungsgremium des Umweltprogramms. In jährlich (bis zum Jahr 2000 zweijährlich) stattfindenden Sitzungen trifft der Verwaltungsrat die grundlegenden Entscheidungen für die Arbeit von UNEP. Obwohl er regional ausgewogen zusammengesetzt ist, stellt die begrenzte Mitgliederzahl des Rates ein Legitimitätsproblem dar. Gleichwohl sind bislang mehrere Anläufe gescheitert, die universelle Mitgliedschaft

einzuführen, d.h. sämtlichen UN-Mitgliedern einen Sitz in dem Gremium zu geben.<sup>12</sup>

Das Sekretariat von UNEP, seit 2006 unter Leitung des Exekutivdirektors Achim Steiner, hat seinen Hauptsitz in Nairobi, Kenia. UNEP ist personell in den vergangenen Jahren zwar deutlich gewachsen, mit einem Stab von gut 600 Angestellten aber noch immer relativ dünn besetzt. Das in Bonn ansässige Sekretariat der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) etwa kommt mit 400 Angestellten bereits auf eine ähnliche Größenordnung. Verglichen mit Organisationen wie dem operativ tätigen Welternährungsprogramm (WFP, ca. 9100 Angestellte) oder der in Genf ansässigen Weltgesundheitsorganisation (WHO, ca. 9000) nimmt sich UNEP bescheiden aus.

Dem Umweltprogramm standen im Zweijahreshaushalt 2008/2009 Mittel in Höhe von 406,4 Millionen US-Dollar zur Verfügung; für 2010/2011 werden 434 Millionen Dollar erwartet.<sup>13</sup> Nach einem Tiefpunkt in den 1990er Jahren ist das Budget von UNEP damit wieder deutlich angestiegen. Im Vergleich zu anderen Organisationen bleibt es dennoch gering. Das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) etwa verfügte 2008 über 4,1 Milliarden Dollar – mehr als das Zehnfache also, was vor allem eine Folge des operativen Mandats von UNDP und des dadurch erhöhten Ressourcenbedarfs ist.

Das von der UNO überwiesene reguläre Budget ist äußerst knapp bemessen und trägt gegenwärtig weniger als 4 Prozent zum Haushalt von UNEP bei. Daher ist das Programm auf alternative Finanzierungsquellen angewiesen. Eine wichtige Rolle spielt dabei der bereits 1972 aufgesetzte *Environment Fund* (EF).<sup>14</sup> Im abgelaufenen Zeitraum 2008/2009 steuerte er 42 Prozent zum Gesamtbudget bei. Nachdem Mitte der 1990er Jahre die Überweisungen an den Fonds deutlich zurückgegangen waren, wurde 2002 mit der *Voluntary Indicative Scale of Contributions* (VISC) ein neues Instrument eingeführt, durch das sich die Beiträge für den EF erfolgreich auf eine breitere und zuverlässigere

<sup>11</sup> Ken Conca, »Greening the United Nations: Environmental Organisations and the UN System«, in: *Third World Quarterly*, 16 (1995) 3, S. 441–457; Steffen Bauer, »The Secretariat of the United Nations Environment Programme. Tangled Up in Blue«, in: Frank Biermann/Bernd Siebenhüner (Hg.), *Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies*, Cambridge 2009, S. 169–202.

<sup>12</sup> Vgl. UNEP Governing Council, *Synthesis of views of Governments concerning the question of universal membership of the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum*, Nairobi: UNEP/GCSS.VIII/INF/6, 15.3.2004.

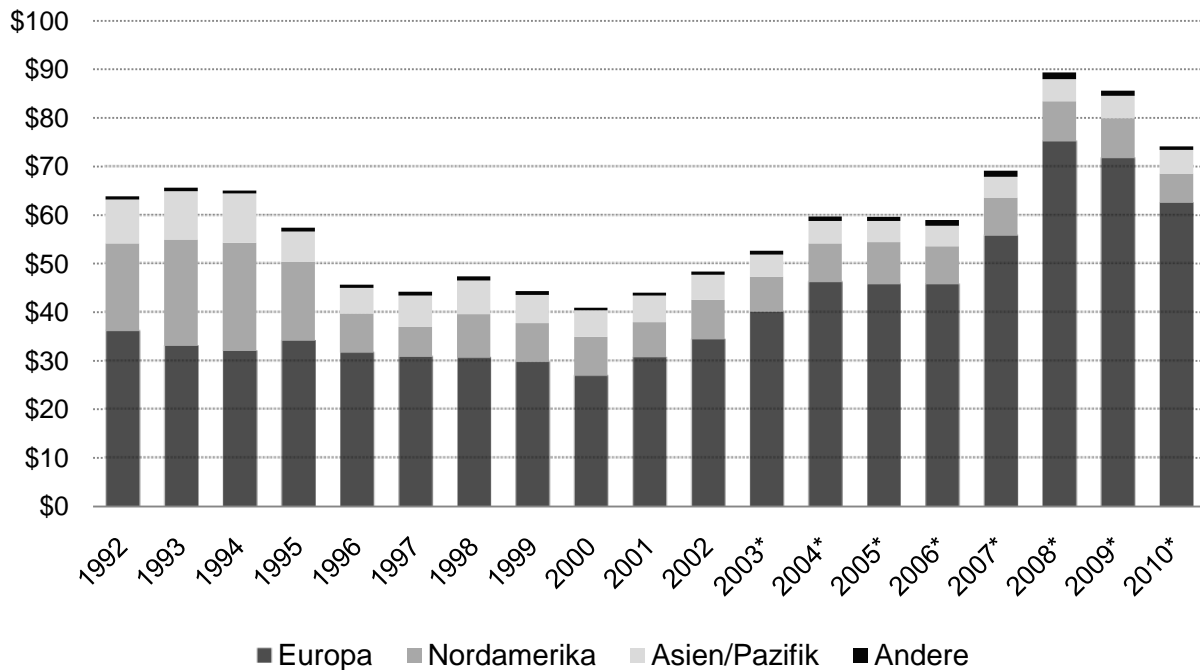
<sup>13</sup> UNEP, *Environment in the UN System. Information Note by the Executive Director*, Draft 4, 7.6.2010, S. 24.

<sup>14</sup> Maria Ivanova, »Designing the United Nations Environment Programme: A Story of Compromise and Confrontation«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 7 (2007), S. 352–355.



Abb. 1

Nominale Zuwendungen an den Environment Fund 1992–2010 (in Mio. US-Dollar),  
aufgeschlüsselt nach Herkunftsregion (\* 2003–2010: einschließlich zugesagter Beiträge)



Quelle: Contributions by Regions to UNEP's Environment Fund 1992–2009, <[www.unep.org/rms/en/Financing\\_of\\_UNEP/Environment\\_Fund/Table\\_Regions/index.asp](http://www.unep.org/rms/en/Financing_of_UNEP/Environment_Fund/Table_Regions/index.asp)> (Zugriff am 10.8.2010).

Basis stellen ließen.<sup>15</sup> Vor allem dank der gestiegenen Zahlungsbereitschaft der Europäer seit Beginn der 2000er Jahre konnte der Umfang des Fonds wieder deutlich erhöht werden.<sup>16</sup> Ein vorläufiger Höhepunkt war 2008 erreicht, als 89,4 Millionen Dollar eingezahlt wurden, vier Fünftel davon von den Europäern (siehe Abb. 1).

Mit Hilfe zahlreicher Trust Funds, zweckgebundener Zuwendungen (sogenannter »earmarked contributions«) und Mitteln der weiter unten beschriebenen Globalen Umweltfazilität konnte UNEP weitere Finanzierungsquellen erschließen.<sup>17</sup> Diese machten 2008/2009 mehr als die Hälfte des UNEP-Haushalts aus.

Ihre Bedeutung spiegelt den allgemein vorherrschenden Trend bei den Vereinten Nationen wider, Aufgaben in steigendem Maße durch freiwillige Zahlungen und weniger über feste Budgets zu finanzieren.<sup>18</sup> Dadurch können Geldgeber besser kontrollieren, wie die begünstigten Organisationen die Mittel verwenden. Gleichzeitig schränkt dieses Vorgehen jedoch die Selbständigkeit der Sekretariate ein, es benachteiligt Entwicklungsländer, die nicht mehr gleichberechtigt über die Mittelverwendung mitentscheiden können, und es führt zu einer höheren Fluktuation der Haushalte. UNEP versucht deshalb, Geldgeber zu konstanteren und nicht-zweckgebundenen Zuwendungen zu bewegen.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Muhammad Yussuf, Juan Luis Larrabure, Cihan Terzi, *Voluntary Contributions in United Nations System Organizations: Impact on Programme Delivery and Resource Mobilization Strategies*, Genf: Joint Inspection Unit 2007, S. 7ff; UNEP, *UNEP Annual Report 2009. Seizing the Green Opportunity*, Nairobi 2010, S. 90.

<sup>16</sup> Yussuf u.a., *Voluntary Contributions in United Nations System Organizations* [wie Fn. 15], S. 7ff.

<sup>17</sup> UNEP, *Financing of UNEP*, <[www.unep.org/rms/en/Financing\\_of\\_UNEP/index.asp](http://www.unep.org/rms/en/Financing_of_UNEP/index.asp)> (Zugriff am 10.8.2010).

<sup>18</sup> Yussuf u.a., *Voluntary Contributions in United Nations System Organizations* [wie Fn. 15], S. iii.

<sup>19</sup> Mit Belgien und den Niederlanden haben kürzlich zwei Staaten beschlossen, sämtliche an UNEP gerichteten Zahlungen in den *Environment Fund* fließen zu lassen.

## Koordinations- und Effizienzprobleme durch Fragmentierung

Es gibt 44 unterschiedliche UN-Einrichtungen mit einem Mandat für umweltbezogene Aktivitäten und nahezu 500 multilaterale Umweltabkommen. Diese Zahlen bezeugen eindrücklich das hohe Maß an institutioneller Fragmentierung, das typisch ist für die internationale Umweltgovernance. Die Zersplitterung ergibt sich aus dem Ansatz der Staatengemeinschaft, eher neue Institutionen einzuführen als die bereits bestehenden mit mehr Mitteln und erweiterten Kompetenzen auszustatten. Dabei führt die Fragmentierung zu substantiellen Koordinations- und Effizienzproblemen. Diese betreffen sowohl die Abstimmung zwischen internationalen Organisationen als auch die Zusammenarbeit auf Ebene der multilateralen Umweltabkommen.

### Koordination zwischen internationalen Organisationen

Eine der zentralen Herausforderungen internationaler Umweltgovernance besteht darin, die umweltrelevanten Aktivitäten innerhalb der Vereinten Nationen zu koordinieren. Wie notwendig dies ist, zeigt eine 2004 erstellte Studie, der zufolge insgesamt 60 000 umweltrelevante Projekte im UN-Bereich laufen, jedoch keine Datenbank existiert, welche einen Überblick über diese Aktivitäten erlauben würde.<sup>20</sup> Folge ist eine unüberschaubare Programmviefalt, die von Entwicklungsländern nur schwer genutzt werden kann und deren Wirksamkeit und Effizienz kaum zu erfassen sind. Die Aufgabe der Koordination obliegt der 1999 eingerichteten und unter UNEP-Leitung tagenden *Environment Management Group* (EMG).<sup>21</sup>

Mit der EMG wurde ein Forum etabliert, dessen 44 Mitglieder zu einem erheblichen Anteil auch im *United Nations Chief Executives Board* (CEB) vertreten sind, dem zentralen Koordinationsgremium aller UN-Einrichtungen. Mit *UN Water*, *UN Energy* und *UN Oceans* existieren zudem mehrere inter-organisatorische Mechanismen mit klarem Bezug zur Umwelt. Darüber hinaus stimmen sich in der *United Nations Development Group* (UNDG) 32 Mitglieder mit entwicklungspolitischem

<sup>20</sup> Tadanori Inomata, *Management Review of Environmental Governance within the United Nations System*, Genf: Joint Inspection Unit 2008, JIU/REP/2008/3, S. 19.

<sup>21</sup> United Nations General Assembly, *Resolution Adopted by the General Assembly, A/RES/53/242*, 10.8.1999.

Auftrag ab, zu denen auch UNEP zählt. Aufgabenbereiche und Zusammensetzung all dieser Foren überschneiden sich zumindest teilweise mit der EMG. Doch nicht nur die unklare Abgrenzung der Zuständigkeiten macht die Aufgabe der Koordination schwer erfüllbar. Auch in Bereichen, in denen sich die EMG für eindeutig zuständig erklärte, erreichte sie keine durchschlagenden Erfolge.<sup>22</sup> Aus diesen Gründen zog etwa die chinesische Regierung im Jahr 2007 das Fazit, dass »die EMG nicht in der Lage war, die ihr zugewiesene Rolle zu erfüllen«. <sup>23</sup> Für eine erfolgreiche Reform der Governance-Architektur bedarf es deshalb einer Lösung der Koordinierungsprobleme.

### Multilaterale Umweltabkommen

Zur Bewältigung globaler Umweltprobleme hat die Staatengemeinschaft bis heute nahezu 500 multilaterale Abkommen (*Multilateral Environmental Agreements, MEA*) verabschiedet. 70 Prozent davon sind regional angelegt, die verbleibenden 30 Prozent haben globale Reichweite.<sup>24</sup> Die absolute Zahl der Umweltabkommen nimmt zwar nach wie vor zu (Abb. 3, S. 13). Doch nach einem Höhepunkt Mitte der 1990er Jahre infolge des Erdgipfels von Rio 1992 ist die Rate jährlich hinzukommender Verträge deutlich gesunken (Abb. 4, S. 14). Auf wachsende Umweltprobleme hat die Staatengemeinschaft meist reagiert, indem sie neue Institutionen schuf – aber eben nicht im Rahmen von UNEP als zentraler institutioneller Basis. Dieser Governance-Ansatz unterscheidet sich grundlegend von den zentralistischeren Management-Konzepten, die beispielsweise in der Welthandelsorganisation (WTO), der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) oder der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) ver-

<sup>22</sup> Inomata, *Management Review of Environmental Governance* [wie Fn. 20], S. 19. Dies gilt sogar für unkritische Maßnahmen wie nachhaltige Beschaffung und Recycling, bei denen bis dahin keine systemweiten Standards gesetzt werden konnten. Auf Empfehlung der EMG beschloss das *Chief Executives Board* 2007 immerhin zu überprüfen, ob die Arbeit der UN-Organisation klimaneutral gestaltet werden könnte, und seit 2010 existiert eine eigene *Issue Management Group* (IMG) zum Nachhaltigkeitsmanagement.

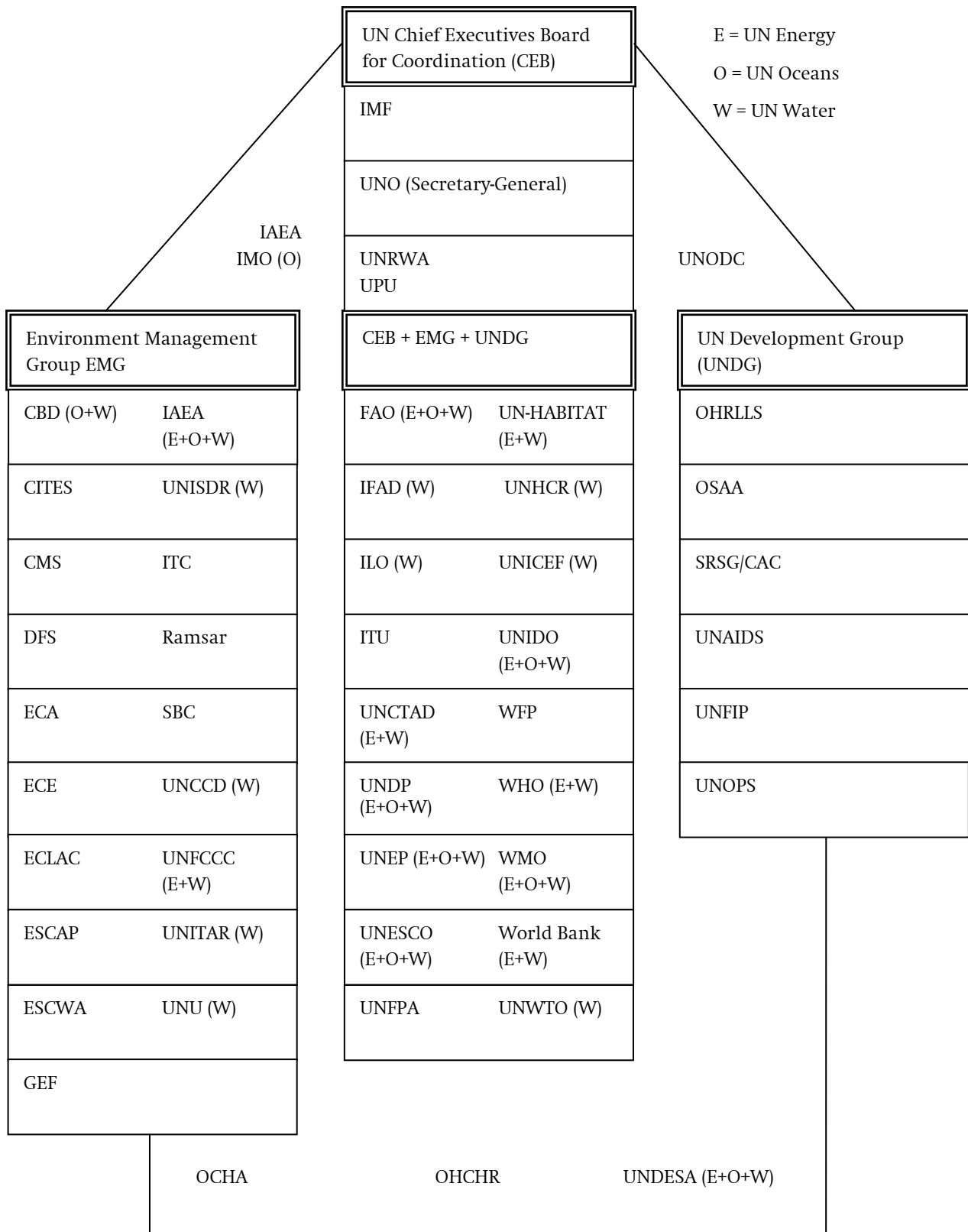
<sup>23</sup> Statement of the Chinese Delegation on the UN Systematic Framework for Environmental Activities, 23.1.2007, <[www.un.org/ga/president/61/follow-up/environment/statementsJan07/statement\\_China.pdf](http://www.un.org/ga/president/61/follow-up/environment/statementsJan07/statement_China.pdf)> (Zugriff am 17.11.2010).

<sup>24</sup> Inomata, *Management Review of Environmental Governance* [wie Fn. 20], S. 10.

Abb. 2

Überlappende Zuständigkeiten von UN-Koordinationsgremien für Umwelt und nachhaltige Entwicklung

(Nicht enthalten sind UN-Regionalkommissionen. Weltbank, UNFIP und OCHA haben bei der UNDG nur Beobachterstatus.)



folgt werden.<sup>25</sup> Dabei hat die dezentrale Lösung zu unverhältnismäßig hohen Bürokratiekosten geführt. Die *UN Joint Inspection Unit (JIU)*, die 2008 einen umfassenden Bericht zum Zustand der internationalen Umweltgovernance vorlegte, errechnete für das IEG-System vier Mal höhere administrative Aufwendungen als bei anderen Governance-Feldern.<sup>26</sup>

Eine weitere Folge ist der zunehmende diplomatische Aufwand. Allein für 18 der bedeutenderen Umweltabkommen kam es zwischen 1992 und 2007 zu 540 Treffen und Verhandlungsrunden, die in 5084 Einzelentscheidungen mündeten.<sup>27</sup> In einem durchschnittlichen Jahr fielen für nur zehn große MEAs insgesamt rund 115 Verhandlungstage an, die zu 185 Einzelentscheidungen führten.<sup>28</sup> Diese regulative Dichte ist für Entwicklungsländer kaum zu bewältigen, und auch die Beteiligung von NGOs wird so gehemmt. Das hohe Maß an Fragmentierung geht außerdem mit erheblichen Koordinationsproblemen einher und erschwert es, die verschiedenen Umweltpolitikfelder zu integrieren.<sup>29</sup>

Die fraglos vorhandenen Vorteile einer ausdifferenzierten Governance-Architektur – wie die Möglichkeit spezifischer Problemlösungen durch ambitionierte Staaten oder die Ausbildung eines redundanten, mithin gegen institutionellen Ausfall besser abgesicherten Netzwerks – werden deshalb teuer erkaufte. Effektivität und Effizienz von multilateralen Abkommen ließen sich steigern, würden klarere Arbeitsteilungen im IEG-System festgelegt, Sekretariatsaufgaben gebündelt und somit Doppelungen und Mehraufwand beseitigt. Dabei sind einer umfassenden Reform einige völkerrechtliche Grenzen gesetzt, denn jedes Umweltabkommen hat eigene Prozeduren und Mitgliedschaften. Eine Zentralisierung durch Fusion von MEAs ist

deshalb bestenfalls in Einzelfällen denkbar, für das Gesamtsystem jedoch nicht praktikabel.

## Probleme der Finanzierung

Die Finanzierungsstruktur der internationalen Umweltgovernance ist geprägt durch eine kaum koordinierte Vielfalt unterschiedlicher Fonds mit individuellen Zielen, Antragsverfahren und Steuerungsmechanismen. Daraus folgen mangelnde Transparenz, fehlende Übersicht und sogar Ungewissheit über die genaue Summe, die innerhalb des IEG-Systems für die mannigfachen Aufgaben verfügbar ist.<sup>30</sup> Dessen ungeachtet muss konstatiert werden, dass fast alle Umweltpolitikbereiche chronisch unterfinanziert sind; laut JIU ist die Finanzierung der zahlreichen Umweltabkommen »oft unvorhersehbar und unzureichend«.<sup>31</sup>

Einer der wenigen vorbildlich funktionierenden Bereiche ist die Ozonpolitik. Dort existiert mit dem 1990 eingerichteten Multilateralen Fonds ein effektiver und gut bestückter Finanzierungsmechanismus.<sup>32</sup> Auf anderen Feldern fällt das Bild deutlich düsterer aus. Allein in der Klimapolitik hat sich eine aus mindestens 20 bi- und multilateralen Fonds bestehende Finanzierungslandschaft entwickelt.<sup>33</sup> Diese Vielfalt ist ein Resultat politischer Aushandlungen; sie entstand jedoch nicht unter dem Gesichtspunkt, möglichst effektiv Gelder zur Reduktion von Treibhausgasen und zur langfristigen Anpassung an den Klimawandel bereitzustellen.<sup>34</sup>

Mit der *High Level Advisory Group on Climate Change Financing* (AGF) hat UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ein hochrangig besetztes Expertengremium geschaffen, das im November 2010 Empfehlungen zu künftigen Finanzierungsquellen herausgegeben

<sup>25</sup> Sophia Gödel, *Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und seine Rolle im System der International Environmental Governance*, Frankfurt a.M. 2006, S. 255ff.

<sup>26</sup> Inomata, *Management Review of Environmental Governance* [wie Fn. 20], S. 11f.

<sup>27</sup> UNEP/GC.25/16/Add.1, *Background Paper for the Ministerial Consultations. Discussion Paper Presented by the Executive Director. Addendum. International Environmental Governance and United Nations Reform*, Nairobi 2008, S. 5f.

<sup>28</sup> Miquel Muñoz/Rachel Thrasher/Adil Najam, »Measuring the Negotiation Burden of Multilateral Environmental Agreements«, in: *Global Environmental Politics*, 9 (November 2009) 4, S. 1–13.

<sup>29</sup> Steinar Andresen, »The Effectiveness of UN Environmental Institutions«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 7 (2007), S. 317–336.

<sup>30</sup> Adil Najam/Miquel Muñoz, *Tracking Global Environmental Financing*, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, April 2008 (Global Environmental Governance Working Paper 1).

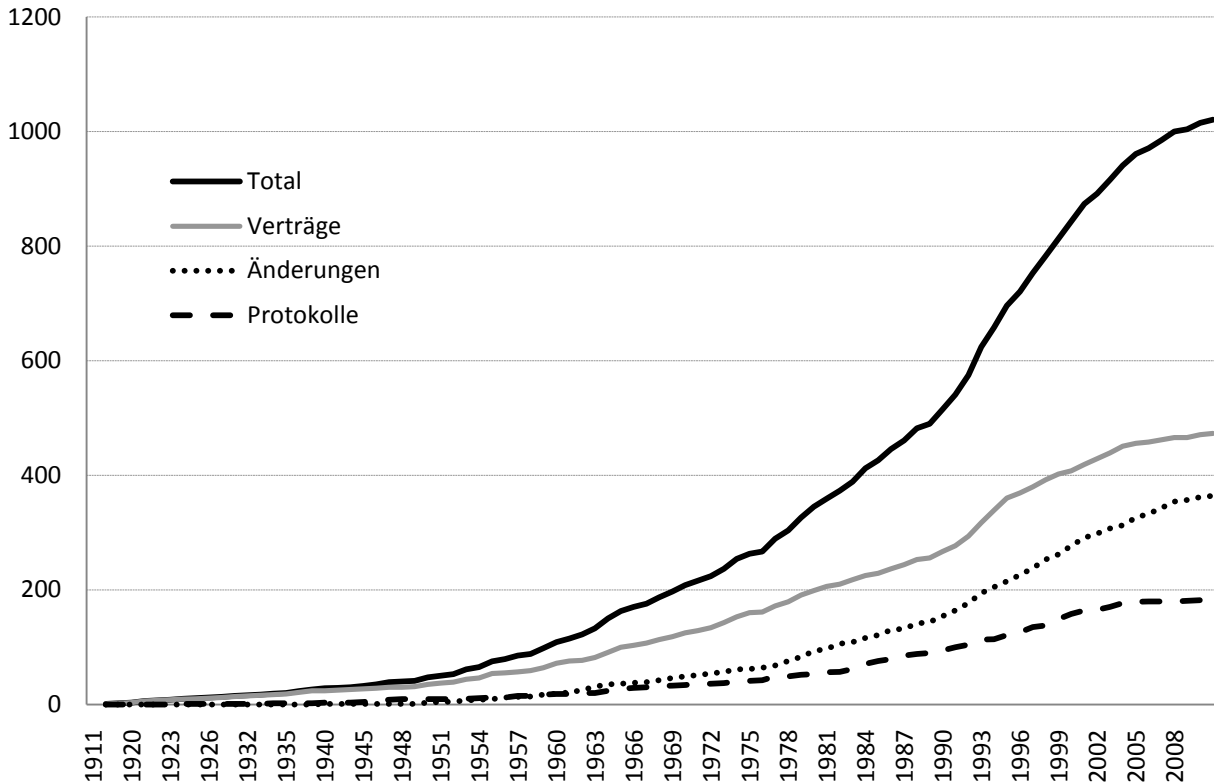
<sup>31</sup> Inomata, *Management Review of Environmental Governance* [wie Fn. 20], S. v, siehe auch bes. S. 21ff.

<sup>32</sup> Ralph Luken/Tamas Grof, »The Montreal Protocol's Multilateral Fund and Sustainable Development«, in: *Ecological Economics*, 56 (2006), S. 241–255.

<sup>33</sup> Climate Funds Update, *Climate Funds*, <[www.climatefundsupdate.org/listing](http://www.climatefundsupdate.org/listing)> (Zugriff am 20.9.2010).

<sup>34</sup> Vgl. Liane Schalatek u.a., *Where's the Money? The Status of Climate Finance Post-Copenhagen*, Washington, D.C.: Heinrich Böll Foundation North America, Overseas Development Institute 2010.

Abb. 3  
Absolute Zunahme multilateraler Umweltabkommen seit 1911



Quelle: Eigene Darstellung, Daten von Ronald B. Mitchell. 2002–2010. International Environmental Agreements Database Project (Version 2010.3), <[http://iea.uoregon.edu/page.php?query=summarize\\_by\\_year&yearstart=1911&yearend=2010&inclusion=MEA](http://iea.uoregon.edu/page.php?query=summarize_by_year&yearstart=1911&yearend=2010&inclusion=MEA)> (Zugriff am 3.11.2010)

hat.<sup>35</sup> Nach Ansicht der Beratergruppe sind die im Kopenhagen-Akkord verankerten 100 Milliarden Euro an jährlichen Klimaschutztransfers durchaus zu beschaffen. Fraglich bleibt dennoch, ob die AGF dabei helfen kann, das paradoxe Problem der Klimafinanzierung zu lösen: Wenn die versprochenen Mittel nicht fließen, droht ein massiver Vertrauensverlust zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Werden die Gelder aber bereitgestellt, können sie von den bestehenden Institutionen kaum verwaltet werden, und auch die Aufnahmekapazitäten der meisten Entwicklungsländer wären überfordert.

<sup>35</sup> Siehe UN Secretary-General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing (AGF), <[www.un.org/wcm/content/site/climatechange/pages/financeadvisorygroup](http://www.un.org/wcm/content/site/climatechange/pages/financeadvisorygroup)> (Zugriff am 20.9.2010).

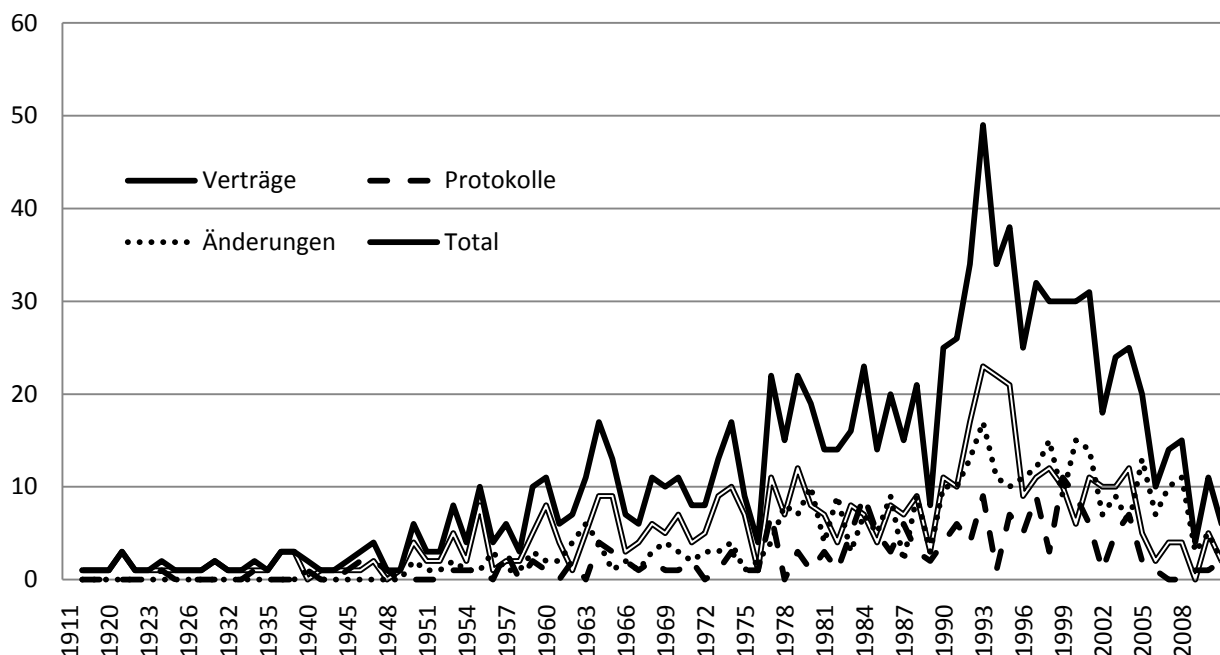
### Die Globale Umweltfazilität

1991 wurde mit der Globalen Umweltfazilität (*Global Environment Facility, GEF*) eine neue Institution zur Finanzierung umweltpolitischer Maßnahmen ins Leben gerufen. Sie hat selbst kein operatives Mandat, sondern fungiert als Mittelverwalterin der Staatengemeinschaft. Unter anderem dient sie als Finanzierungsmechanismus für die Klimarahmen- und die Biodiversitäts-Konvention.

Zwischen 1991 und Anfang 2010 wurden über die GEF insgesamt 8,8 Milliarden Dollar für mehr als 2400 Projekte bereitgestellt, die in mehr als 165 Schwellen- und Entwicklungsländern durchgeführt wurden. Nach Angaben des GEF-Sekretariats kam es durch die Projekte zu Ko-Finanzierungen in Höhe von 38,7 Milliarden Dollar. Damit ist die GEF die zentrale Säule bei der Finanzierung internationaler Umweltgovernance-

Abb. 4

Relative Zunahme multilateraler Umweltabkommen seit 1911 (neue Abkommen pro Jahr)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten von Ronald B. Mitchell. 2002–2010. International Environmental Agreements Database Project (Version 2010.3), <[http://iea.uoregon.edu/page.php?query=summarize\\_by\\_year&yearstart=1911&yearend=2010&inclusion=MEA](http://iea.uoregon.edu/page.php?query=summarize_by_year&yearstart=1911&yearend=2010&inclusion=MEA)> (Zugriff am 3.11.2010)

Vorhaben.<sup>36</sup> Mit 4,25 Milliarden Dollar für den aktuellen Haushalt 2010–2014 stellt die Staatengemeinschaft nominal zwar deutlich mehr Gelder bereit als jemals zuvor (siehe Tabelle 1, S. 14). Real hingegen bedeutet die jüngste Wiederauffüllung, dass die Höhe der Mittel bestenfalls konstant geblieben ist, seit die GEF gegründet wurde.

Eine Studie des Pariser *Institut Français des Relations Internationales* führt die gegenwärtigen Probleme der GEF unter anderem auf mangelnde Finanzierungsbeiträge zurück. Es bestehe eine Lücke zwischen den an die GEF gerichteten Erwartungen und den finanziellen wie institutionellen Mitteln, die ihr zur Verfügung stünden. Hinzu kämen Effizienzprobleme bei Verwaltung und Verteilung der Mittel. Außerdem sei es überfällig, dass die GEF sich der gewandelten Umweltgovernance-Landschaft anpasse, in welcher die

Zahl an Akteuren deutlich zugenommen habe.<sup>37</sup> Reformvorschläge zur Lösung der Probleme zielen etwa darauf, ein umfassendes GEF-Register einzuführen, mit dem sich die Mängel im Informationsmanagement beheben ließen.<sup>38</sup> Die GEF müsste genauer und transparenter über vorhandene Finanzierungsmöglichkeiten informieren und den Zugang zu Finanzmitteln weiter vereinfachen. Im Juli 2010 hat der GEF-Verwaltungsrat bereits bedeutende Schritte in diese Richtung beschlossen. Entwicklungsländer können nun direkt auf GEF-Gelder zugreifen; außerdem will man das *GEF Country Support Program*

<sup>36</sup> Global Environment Facility, *What is the GEF?*, <<http://thegef.org/gef/whatisgef/>> (Zugriff am 10.6.2010).

<sup>37</sup> Emma Broughton, *The Global Environment Facility. Managing the Transition*, Paris: Institut Français des Relations Internationales, Juni 2009 (Health and Environment Reports Nr. 3), bes. S. 75ff.

<sup>38</sup> Najam/Muñoz, *Tracking Global Environmental Financing* [wie Fn. 30].

**Tabelle 1**  
**Entwicklung der nominalen Zuwendungen**  
**an die GEF seit 1991 (in Mrd. US-Dollar)**

Phase	Mittel insgesamt	Mittel pro Jahr
GEF-Pilotphase (1991–1994)	1,3	0,43
GEF-1 (1994–1997)	2	0,67
GEF-2 (1998–2002)	2	0,5
GEF-3 (2002–2006)	2,92	0,73
GEF-4 (2006–2010)	3,13	0,78
GEF-5 (2010–2014)	4,25	1,06

aufstocken und die Projektverwaltung modernisieren.<sup>39</sup>

Darüber hinaus hat die Staatengemeinschaft aber noch grundsätzliche Entscheidungen zu treffen. Zu klären ist etwa, ob die IEG-Finanzierungsstruktur weiter aufgesplittet werden soll, indem immer neue Fonds geschaffen werden, oder ob man bestehende Institutionen wie die GEF mit ihrem zwei Jahrzehnte umfassenden Erfahrungsschatz reformieren und ihre Kapazitäten für deutlich ansteigende Finanzströme ausbauen will. Institutionell ist die GEF dank ihrer tripartistischen Trägerschaft mit Weltbank, UN-Entwicklungs- und UN-Umweltprogramm ideal positioniert, um die Integration von Umwelt und nachhaltiger Entwicklung innerhalb ihres Aufgabenfeldes wirksam voranzutreiben. Was fehlt, ist der Entschluss, dieses Potential auch wirklich zu nutzen.

## Erfassung des Umweltzustandes und wissenschaftsbasierte Politikberatung

Effektive Umweltgovernance muss passende institutionelle Lösungen für Umweltprobleme finden, die überregional auftreten und mit anderen gesellschaftlichen Bereichen und Politikfeldern in Wechselwirkung stehen. Dabei haben sich in den vergangenen Jahrzehnten globale Umweltstudien (*Global Environmental Assessments*, GEA) zu einem häufig genutzten Werkzeug entwickelt.<sup>40</sup> Sie fassen den wissenschaft-

lichen Kenntnisstand über Ursachen und Folgen von Umweltveränderungen zusammen und benennen mögliche Reaktionen. In Verbindung mit häufig angefertigten regionalen Detailstudien können politische Entscheidungsträger so besser abschätzen, welche Art von Regulierung sinnvoll sein könnte. GEAs sind damit ein essentieller Bestandteil wissenschaftsbasierter Politikgestaltung, deren Bedeutung spürbar zugenommen hat. Entstanden von Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre üblicherweise zwei bis drei GEAs jährlich, so sind es seit 2000 bis zu einem Dutzend pro Jahr geworden.<sup>41</sup> Zu den bekanntesten gehören die regelmäßigen Berichte des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), das 2005 erschienene *Millennium Ecosystem Assessment* (MA) und die unter Federführung von UNEP erstellte Reihe *Global Environment Outlook* (GEO). Mit dem 2010 getroffenen Entschluss, die *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (IPBES) einzurichten, ist die wissenschaftsbasierte Politikberatung im Umweltbereich zuletzt weiter ausgebaut worden.

Wie Analysen bisheriger Assessment-Prozesse zeigen, gibt es hier eine reichhaltige Palette an Verbesserungsmöglichkeiten, die von den zuständigen Einrichtungen unbedingt beachtet werden sollten.<sup>42</sup> Hierzu gehören besonders die dezidierte Darstellung von wissenschaftlichen Unsicherheiten, eine vermehrte Berücksichtigung nicht-quantitativer und interdisziplinärer Ansätze, stärkere Beachtung lokaler und regionaler Besonderheiten, eine zunehmende Partizipation der Öffentlichkeit, ein intensiverer Austausch mit politischen Entscheidungsträgern und die Verstärkung der Prozesse, damit wertvolle Erfahrungen für künftige Assessments nutzbar gemacht werden können.

<sup>39</sup> GEF Secretariat, *Highlights of the Council's Discussions*, GEF Council Meeting June 28–July 1, 2010, 7.7.2010, <[www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.38\\_Highlights.FINAL\\_.pdf](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.38_Highlights.FINAL_.pdf)>, S. 4f (Zugriff am 26.9.2010).

<sup>40</sup> Ronald B. Mitchell u.a. (Hg.), *Global Environmental Assessments*, Cambridge, Mass., u.a.: MIT Press, 2006.

<sup>41</sup> William C. Clark u.a., *Evaluating the Influence of Global Environmental Assessments*, in: Mitchell u.a. (Hg.), *Global Environmental Assessments* [wie Fn. 40], S. 4.

<sup>42</sup> Dale S. Rothman u.a., »How to Make Global Assessments More Effective. Lessons from the Assessment Community«, in: *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 1 (2009), S. 214–218; InterAcademy Council, *Climate Change Assessments. Review of the Processes and Procedures of the IPCC*, IAC Committee to Review the IPCC, Prepublication copy, <<http://reviewipcc.interacademycouncil.net/report.html>> (Zugriff am 25.9.2010).

## Durch Scheitern zum Erfolg? Reformprozesse von Rio 1992 bis Rio 2012

Seit der Einrichtung von UNEP 1972 und verstärkt seit der Rio-Konferenz 1992 sind Organisationsform und Mandat des Umweltprogramms, seine Arbeitsweise und Effektivität, Finanzierung und Effizienz sowie im weiteren Sinne die gesamte umliegende Umweltgovernance-Architektur Gegenstand kontrovers geführter Reformdiskussionen. Eine umfassende Erneuerung ist bislang aber ausgeblieben. Beobachter haben dafür mehrere Gründe angeführt.<sup>43</sup> Dazu gehören zunächst einmal die Trägheit des UN-Systems und die Beharrungskräfte etablierter Institutionen. Bestehende Einrichtungen sind nur ungern bereit, einmal gewonnene Kompetenzen wieder abzugeben. Aufrufen zur besseren Koordination untereinander begegnen sie deshalb wenig enthusiastisch. Entscheidungen über Aufgabenverteilung und Arbeitsweise internationaler Organisationen obliegen allerdings naturgemäß ihren Mitgliedstaaten, die im Rahmen regelmäßiger Vertragsstaatenkonferenzen entsprechende Beschlüsse fassen. Folglich sind politische Faktoren letztlich bedeutender als institutionelle Dynamiken, und die Ursache für die ausbleibende Governance-Reform ist bei den Nationalstaaten zu suchen.

Der Reformprozess lässt sich in drei Phasen unterteilen, setzt man seinen Beginn um die Rio-Konferenz 1992 an. Während der ersten, bis 2000 andauernden Periode wurde die internationale Umweltgovernance-Architektur noch deutlich ausgebaut, bevor Mitte der 1990er Jahre eine schwere Krise eintrat, die mit einem unzureichenden Reformpaket endete. In einer zweiten, 2001 beginnenden Phase kam es zu einer starken Polarisierung: Vor allem die Europäer engagierten sich für weitreichende Reformideen, während die USA jegliche ambitionierte Umweltpolitik im multilateralen Rahmen blockierten. Parallel dazu näherten sich die EU-Mitglieder stellenweise den Entwicklungsländern an. Grund dafür war unter anderem Europas

Bereitschaft, auch kleinteiligen Reformen zuzustimmen, ohne dabei die Vision eines tiefgreifenden Umbaus aufzugeben. Gleichzeitig wuchs in Schwellen- und Entwicklungsländern die Wertschätzung von effektiver Umweltpolitik, vor allem was deren Bedeutung für nachhaltige Entwicklung angeht. Wegbereitend auf diplomatischer Ebene war außerdem ein erster informeller Konsultationsprozess, der von 2006 bis 2008 dauerte. Dabei identifizierte man – unter reger Beteiligung zahlreicher Staaten – essentielle Funktionen sowie bestehende Schwächen des IEG-Systems.

Dieses Vorgehen, das dem in der IEG zentralen Primat des »form follows function« entsprach, bereitete den Boden für die 2009 einsetzende dritte Phase, die bis heute anhält. Prägend für sie ist, dass konstruktiv darüber nachgedacht und diskutiert wird, wie sich die notwendigen Funktionen der internationalen Umweltgovernance weiterentwickeln lassen und wie ihre künftigen Formen aussehen könnten. Dabei hat sich ein »window of opportunity« für eine umfassende Reform der Umweltgovernance-Architektur geöffnet. Zu verdanken ist dies mehreren Entwicklungen. Die USA haben sich wieder verstärkt multilateralen Absprachen zugewandt; überdies wurde Umweltpolitik vor allem in den Schwellen-, aber auch in einigen Entwicklungsländern inzwischen fest etabliert. Zugleich waren die mittlerweile drei aufeinanderfolgenden Konsultationsprozesse von einem konsensorientierten Vorgehen geprägt. Das Zeitfenster für tiefgreifende Reformen wird bis zur Rio-Konferenz 2012 geöffnet bleiben. Erstmals bietet sich damit eine realistische Chance, die enorme Trägheit des UN-Systems zu überwinden und das IEG-System in wesentlichen Punkten zu verbessern.

### 1992–2000: Ausbau, Krise und Umbau

Die erste Phase des Reformprozesses dauerte von 1992 bis 2000. Zunächst blieb der erhoffte Aufbruch aus, nachdem 1992 im brasilianischen Rio de Janeiro die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (*United Nations Conference on Environment and Development, UNCED*) stattgefunden hatte. Zwar waren im Rahmen

<sup>43</sup> Adil Najam/Mihaela Papa/Nadaa Tayib, *Global Environmental Governance. A Reform Agenda*, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2006, S. 21ff; Marjanneke Vijge, *A World/United Nations Environment Organisation? An Explanation of the Non-decisions on the Reform of the International Environmental Governance System*, Wageningen University, MSc Thesis, August 2009.



der Konferenz mit der Klimarahmenkonvention (UNFCCC), der Biodiversitätskonvention (UNCBD) und der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD) drei große neue Umweltabkommen entstanden. Doch diese erwiesen sich als zu zahnlos, um eine Trendwende bei der weltweiten Umwelt-Degradation bewirken zu können. Zugleich verschärfen sie durch ihre eigenständigen Strukturen das ohnehin schon gravierende Koordinationsproblem in der Umweltgovernance und sorgten für einen Bedeutungsverlust von UNEP. Das Umweltprogramm geriet schließlich in eine schwere Krise, weil es überdies mit dramatisch zurückgehenden Finanzierungsbeiträgen der USA zu kämpfen hatte, die mit einer unilateralen Kürzung ihrer Zahlungen an alle UN-Einrichtungen enormen Handlungsdruck ausübten. Als Reaktion darauf beschlossen die an der Sitzung des UNEP-Verwaltungsrates 1997 teilnehmenden Umweltminister die »Nairobi-Deklaration«, die das Mandat von UNEP erneuerte und seine Rolle stärken sollte. Zwei Jahre später schuf man mit der Umweltmanagementgruppe (EMG) sowie dem Globalen Umweltministerforum (GMEF) zwei neue Foren, welche die Situation verbessern sollten.<sup>44</sup>

Das GMEF kam erstmals 2000 im schwedischen Malmö zusammen. Dort erklärten die versammelten Regierungsmitglieder den dringenden Bedarf für eine Wiederbelebung der internationalen Zusammenarbeit im Umweltbereich. Trotz aller bisher erzielten Erfolge, so die »Malmö-Deklaration«, setzte sich die Zerstörung globaler Umweltgüter mit alarmierender Geschwindigkeit weiter fort. Um Abhilfe zu schaffen, schlugen die Umweltminister unter anderem vor, die institutionelle Architektur globaler Umweltgovernance deutlich aufzuwerten. Diese sollte dazu beitragen, das ökologische Fundament nachhaltiger Entwicklung zu sichern und die Staaten dabei zu unterstützen, ihre wirtschaftlichen Interessen auf umweltverträgliche Weise zu verfolgen. Die in der Erklärung enthaltenen und gemeinsam verabschiedeten Ziele täuschen jedoch leicht darüber hinweg, dass mitnichten Übereinstimmung in der Frage nach den geeigneten Mitteln herrschte. Im Gegenteil sollte der Dissens innerhalb der Staatengemeinschaft über die Zukunft der internationalen Umweltgovernance in den folgenden Jahren erst besonders deutlich zutage treten.

44 Siehe General Assembly Resolution 53/242, 28.7.1999.

## 2001–2008: Zwischen umfassenden Reformideen und Handlungsblockaden

Vielen Beobachtern war bald klar, dass die grundlegenden Schwächen der Governance-Architektur durch die Ende der 1990er Jahre erzielten Reformkompromisse nicht behoben werden konnten. In gewissem Sinne war das IEG-System seiner eigenen Struktur entwachsen, und die einst hinreichenden Governance-Konstruktionen erwiesen sich zunehmend als überfordert, die enorme organisatorische Komplexität und Aufgabenbreite zu bewältigen.<sup>45</sup>

Im Jahr 2000 beschloss der UNEP-Verwaltungsrat daher, die *Open-ended Intergovernmental Group of Ministers or Their Representatives* (IGM) einzurichten. Damit übernahm die erste von einer Reihe noch folgender hochrangiger Expertengruppen die Aufgabe, Schwachstellen im IEG-System zu identifizieren und zielgerichtete Reformmaßnahmen zu entwerfen. Deutlich wurde dabei aber zunächst vor allem der Dissens unter den Delegierten. Umstritten blieben – trotz mehrfacher Treffen – das künftige Modell für eine verlässliche finanzielle Basis von UNEP, die Frage nach universeller Mitgliedschaft, die Option einer räumlichen Neuordnung von MEA-Sekretariaten und der Modus zur Überwachung von Pflichten gemäß beschlossener Umweltabkommen.<sup>46</sup>

Der Mitte Februar 2002 im kolumbianischen Cartagena gemeinsam mit dem Umweltministerforum tagende Verwaltungsrat übernahm daraufhin den unfertigen Abschlussbericht von der IGM und einigte sich unter Ägide der EU auf einen Kompromiss. Das sogenannte Cartagena-Paket sah unter anderem vor, das Umweltministerforum aufzuwerten; innerhalb des UN-Systems sollte es künftig mehr politische Führung ausüben.<sup>47</sup>

45 Najam/Papa/Tayib, *Global Environmental Governance* [wie Fn. 43], S. 1ff.

46 International Institute for Sustainable Development, *Earth Negotiations Bulletin: Summary of the Seventh Special Session of the UNEP Governing Council, Third Global Ministerial Environment Forum and Final Open-Ended Intergovernmental Group of Ministers or their High-level Representatives on International Environmental Governance: 12–15 February 2002*. GMEF-3 FINAL, Vol. 16, No. 24, 18.2.2002.

47 Decision SS.VII/1 of UNEP Governing Council adopted at its seventh special session in Cartagena, Colombia, 15.2.2002. Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags, *Globalisierung der Weltwirtschaft*, Berlin 2002, S. 377ff; Andreas Rechkemmer, *Globale Umweltpolitik 2005. Perspektiven im Kontext der Vereinten Nationen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (SWP-Studie 45/2004), S. 20f.

Mit der Amtsübernahme von US-Präsident George W. Bush im Januar 2001 war es zwischenzeitlich jedoch zu einem gravierenden Richtungswechsel in der amerikanischen Außenpolitik gekommen.<sup>48</sup> Am deutlichsten wurde die neue Linie sichtbar, als Washington sich aus dem Kyoto-Protokoll zurückzog, das von den USA unter Bill Clinton noch unterschrieben, aber nie ratifiziert worden war. Nicht nur die internationale Klimapolitik stockte infolge dieser Entscheidung der USA. Vielmehr wurde die einstige Vorreiterrolle in Sachen Umweltpolitik unter ihrem neuen Präsidenten für acht Jahre zu einem kaum überwindbaren Hindernis jeder weitergehenden IEG-Reform.

Gleichwohl waren die Erwartungen hoch, als 2002 im südafrikanischen Johannesburg der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (WSSD oder Rio+10) zusammentrat. Doch das Treffen ließ viele Teilnehmer enttäuscht zurück.<sup>49</sup> Weder gingen von ihm maßgebliche Reformimpulse aus, noch gab es handfeste Ergebnisse wie etwa neue Rahmenabkommen. In Paragraph 140 des auf dem WSSD beschlossenen *Johannesburg Plan of Implementation* (JPOI) wurde lediglich gefordert, nachhaltige Entwicklung weiter in die Arbeit von UN-Organisationen zu integrieren und deren Wirken untereinander besser zu koordinieren. Die Beschlüsse des UNEP-Verwaltungsrates von Cartagena sollten voll umgesetzt werden, wobei man die Frage nach universeller Mitgliedschaft an die Generalversammlung überwies, wo sie bislang sechs Mal vertagt wurde.

Der Fortgang der IEG-Reform hing nach dem schwachen Weltgipfel an einem dünnen Faden. Inhaltlich waren nur mehr schrittweise und kleinteilige Reformen denkbar. 2005 beschloss die Delegierten auf dem GC-23/GMEF den *Bali Strategic Plan for Technology Support and Capacity-building* (BSP).<sup>50</sup> Kern des Plans ist die gemeinsame Unterstützung von Schwellen- und Entwicklungsländern im technischen und kapazitiven Bereich durch UNEP und andere UN-Einrichtungen. Der BSP sollte wesentliche Schwächen in diesem Bereich beheben und den Zugang zu neuen Technologien vereinfachen. Bis heute jedoch müssen die Delegierten aus Entwicklungsländern einfordern, dass der Plan endlich voll umgesetzt wird.

48 Maria Ivanova/Daniel C. Esty, »Reclaiming U.S. Leadership in Global Environmental Governance«, in: *SAIS Review*, 28 (2008) 2, S. 57–75.

49 Rechkemmer, *Globale Umweltpolitik 2005* [wie Fn. 47], S. 11ff.

50 International Institute for Sustainable Development, *Earth Negotiations Bulletin: Summary of the 23rd Session of the UNEP Governing Council/Global Ministerial Environment Forum: 21–25 February 2005. GC-23 FINAL*, Vol. 16, No. 47, 28.2.2005.

Eine weitere Etappe des Reformprozesses bildete im selben Jahr der *2005 World Summit*.<sup>51</sup> In Paragraph 169 des Ergebnisdokuments erklärte sich die UN-Generalversammlung erneut bereit, die politischen Möglichkeiten für ein kohärenteres Institutionengefüge im Umweltbereich sondieren zu lassen.<sup>52</sup> Zu diesem Zweck sollte ein informeller Konsultationsprozess gestartet werden, in dessen Rahmen die beteiligten Staatenvertreter ihre Positionen darlegen und miteinander abstimmen sollten. Doch noch bevor dieser Prozess richtig beginnen konnte, waren die ersten zwischenstaatlichen Gespräche, die man nach dem Weltgipfel zur Reform der IEG führte, auf dem UNEP-GCSS-9/GMEF im Februar 2006 in Dubai ergebnislos beendet worden.<sup>53</sup> Die Diskussionen hatten sich auf die potentielle Gründung einer *United Nations Environment Organization* (UNEO) und auf die universelle Mitgliedschaft im UNEP-Verwaltungsrat konzentriert, vorangetrieben durch Frankreich und unterstützt von anderen europäischen Staaten. Gegen beide Optionen sprachen sich die USA, Brasilien, Indien, Australien, Russland und weitere Länder aus. Vordergründig verwies man auf den für Herbst 2006 erwarteten Bericht des *Panel on System-Wide Coherence*, das der damalige Generalsekretär Kofi Annan eingesetzt hatte, und auf den anstehenden informellen Konsultationsprozess. Diesen Formaten, so die Botschaft, sollte nicht vorgegriffen werden. De facto fehlten allerdings zwei wesentliche Voraussetzungen, um derart weitreichende Schritte wie eine UNEO-Gründung und die universelle Mitgliedschaft im UNEP-Council auch nur in Erwägung ziehen zu können: eine gemeinsame Analyse der Schwächen des gegenwärtigen Systems und ein solider zwischenstaatlicher Konsens über die notwendigen Funktionen der IEG. Beides wurde erst im Rahmen des informellen Konsultationsprozesses erreicht.

51 Joy Hyvarinen, »The 2005 World Summit: UN Reform, Security, Environment and Development«, in: *Review of European Community & International Environmental Law*, 15 (2006) 1, S. 1–10.

52 UN General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly, 60/1. 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1*, New York, 24.10.2005.

53 International Institute for Sustainable Development, *Earth Negotiations Bulletin: Summary of the International Conference on Chemicals Management and Ninth Special Session of the UNEP Governing Council/Global Ministerial Environment Forum: 4–9 February 2006. GCSS-9 FINAL*, Vol. 16, No. 54, 13.2.2006.

## Erfolgreiches Scheitern: Der informelle Konsultationsprozess 2006–2008

Mit dem Mandat der UN-Generalversammlung ausgestattet, berief deren Präsident im Januar 2006 zwei Co-Chairs für den *Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the United Nations' Environmental Activities*. Leiter dieses Konsultationsprozesses wurden Enrique Berruga, Ständiger Vertreter Mexikos bei den Vereinten Nationen und später abgelöst von Claude Heller, sowie Peter Maurer, Ständiger Vertreter der Schweiz.

Zunächst fand eine Reihe von Arbeitstreffen statt, auf denen man sich intensiv über die bestehenden Probleme in der Umweltgovernance-Architektur austauschte.<sup>54</sup> Dadurch gelang die – dringend nötige – zwischenstaatliche Annäherung über die Schwachstellen der IEG. Zugleich wurde über die zentralen Funktionen diskutiert, welche das IEG-System erfüllen sollte.<sup>55</sup> Beides sind essentielle Bestandteile jeglicher Reformanstrengungen, mit denen im Gepäck mittelfristig weitere Fortschritte zu erwarten waren.

Ab Januar 2007 ging man dann zur Erstellung eines Papiers über, in dem die Handlungsoptionen für eine Governance-Reform gesammelt werden sollten. Das im Juni 2007 fertiggestellte *Co-Chairs Options Paper* gliedert sich in zwei Teile. Der erste befasst sich mit der schrittweisen Stärkung bestehender Institutionen, der zweite mit der umfassenden Transformation des Systems.<sup>56</sup> Durch diesen Ansatz sollte die Staatengemeinschaft bei der Wahl zwischen inkrementellen und umfassenden Reformmaßnahmen flexibel bleiben.

Das Optionspapier enthält sieben thematische Blöcke zur Stärkung der IEG. Dies sind die wissenschaftliche Erfassung des Umweltzustandes, Koordination und Kooperation zwischen UN-Einrichtungen, multilaterale Umweltabkommen, regionale Aktivitäten, der *Bali Strategic Plan* (einschließlich technologischer Unterstützung und Kapazitätsentwicklung), Informationstechnologien und Partnerschaften mit nichtstaatlichen Organisationen sowie Finanzierung. Für jeden Block empfahlen die Co-Chairs mehrere

Einzelmaßnahmen, die den Status quo schrittweise verbessern sollen. Dieser »ambitionierte Inkrementalismus«, so Heller und Maurer, sei der einzige erfolgversprechende Weg, um einen Konsens innerhalb der Staatengemeinschaft herbeizuführen.

Zuletzt begann man damit, eine Resolution auszuarbeiten, die der 63. Generalversammlung im Herbst 2008 zur Abstimmung vorgelegt werden sollte. Unter Berücksichtigung der mittlerweile seit zwei Jahren laufenden Debatte erstellten die Co-Chairs ab April 2008 mehrere Entwürfe. Doch sie unterschätzten das Ausmaß der noch bestehenden Meinungsverschiedenheiten. Erst im Verlauf der abschließenden Diskussionen wurde klar, dass sich kein wesentlich vom Status quo abweichender Konsens unter den Staatenvertretern finden ließ. Die Co-Chairs zogen es angesichts dieser Lage vor, keine Resolution einzubringen. Stattdessen rieten sie den Delegierten enttäuscht, »das Beste aus anstehenden zwischenstaatlichen Treffen zu machen«.<sup>57</sup> Damit stand fest: Erneut hatte keine Einigkeit innerhalb der Staatengemeinschaft hergestellt werden können, wie eine Reform der internationalen Umweltgovernance aussehen sollte. Insofern war der Prozess gescheitert. An anderer Stelle jedoch ließ sich ein bedeutender Erfolg erzielen: Erstmals wurde ein Konsens darüber erreicht, welche Funktionen das IEG-System eigentlich erfüllen sollte. Für die weitere Entwicklung erwies sich das als entscheidend.

## Neuer Reformschwung seit 2009

Mit der Formel vom »ambitionierten Inkrementalismus« hatte man sich im informellen Konsultationsprozess auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt. Doch die damit verbundenen Elemente gingen bereits deutlich über jene Ansätze hinaus, die noch wenige Jahre zuvor üblich gewesen waren. 2009 kam es dann zur lang erwarteten Wende im IEG-Reformprozess. Ausschlaggebend dafür waren deutlich sichtbare Positionverschiebungen in mehreren Staaten, die für eine Governance-Reform unverzichtbar sind, darunter den USA, China und Brasilien.

Die USA hatten sich noch 2006 zu einer möglichen IEG-Reform mit den Worten geäußert, »das existierende System der multilateralen Umweltabkommen

<sup>54</sup> 2005 *World Summit Follow-up: Informal Consultations of the Plenary on Environment*, <[www.un.org/ga/president/60/summitfollowup/enviro.html](http://www.un.org/ga/president/60/summitfollowup/enviro.html)> (Zugriff am 24.3.2010).

<sup>55</sup> UNEP, *Letter from the co-chairs of the informal process of the General Assembly on the strengthening of international environmental governance*, UNEP/GC.25/INF/35, 17.2.2009.

<sup>56</sup> *Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the United Nations' Environmental Activities, Co-Chairs' Options Paper*, New York, 14.6.2010.

<sup>57</sup> *Governing Council of the United Nations Environment Programme, Letter from the co-chairs of the informal process of the General Assembly on the strengthening of international environmental governance*, UNEP/GC.25/INF/35, 17.2.2009.

ist geprägt von einer guten Balance zwischen Koordination und Dezentralisation. Eine supranationale Behörde darf nicht die Kontrolle über diese Abkommen ausüben oder weitere bürokratische Strukturen hinzufügen.«<sup>58</sup> Dringender Reformbedarf wurde nicht gesehen; lediglich die Integration von Umweltbelangen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sollte weiter vertieft werden. Während der 64. UN-Generalversammlung im November 2009, nun unter Präsident Obama, ließ sich die amerikanische Delegation indes anders vernehmen: »Das UN-Umweltprogramm hat immense Fortschritte in jenen Bereichen erzielt, in denen ein Konsens gefunden werden konnte. Dazu gehören die Stärkung wissenschaftlicher Funktionen, die Kooperation innerhalb des UN-Systems, die Betonung der Kapazitätsbildung sowie institutionelle Reformen. Die positiven Entwicklungen, einschließlich Reorganisation und Reformen bei UNEP, sind erste Ergebnisse unserer Bemühungen, die internationale Umweltgovernance zu verbessern.«<sup>59</sup>

Auf Seiten der Entwicklungsländer war weniger ein einzelner Regierungswechsel ausschlaggebend. Der Wandel ging vielmehr darauf zurück, dass seit Mitte der 2000er Jahre effektive Umweltpolitik und ihre Bedeutung für nachhaltige Entwicklung mehr und mehr anerkannt wurden. China etwa äußerte sich schon 2007 wie folgt: »China unterstützt es prinzipiell, Verbindungen und Koordination zwischen verschiedenen Umwelteinrichtungen zu stärken und die internationale Umweltgovernance zu verbessern. [...] Die Umweltfrage ist jedoch im Kern eine Entwicklungsfrage. Daher muss eine entsprechende [IEG-] Reform immer mit Blick auf den umfassenden Rahmen nachhaltiger Entwicklung und im allgemeinen Kontext der UN-Reform im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung erfolgen. [...] Der Fokus der Reform sollte auf einer weiteren Stärkung und Reform von UNEP liegen, [...] um seine Funktion zu verbessern und seine Effizienz zu erhöhen.«<sup>60</sup> Brasilien wiederum war unter den Entwicklungsländern längst zu einem Reformvorreiter geworden,

<sup>58</sup> Stellungnahme von Michael G. Snowden, United States Mission to the United Nations, USUN Press release #302(06), New York 2006.

<sup>59</sup> Stellungnahme von Michael G. Snowden, United States Adviser, on Agenda Item 53: Sustainable Development, before the Second Committee of the Sixty-Fourth Session of the United Nations General Assembly, New York, 2.11.2009.

<sup>60</sup> Statement of the Chinese Delegation on the UN Systematic Framework for Environmental Activities, 23.1.2007.

seitdem es 2007 erstmals gefordert hatte, eine Dachorganisation für Umwelt und nachhaltige Entwicklung zu gründen. Für den 2009 beginnenden Belgrad-Prozess standen die politischen Zeichen deshalb gut.

### Der Belgrad-Prozess 2009

Der Resolutionsentwurf zur Reform globaler Umweltgovernance, der sich aus dem *Co-Chairs' Options Paper* entwickelt hatte, wurde zwar nicht zur Abstimmung gebracht, doch er zog gleichwohl folgenreiche Diskussionen nach sich. Diese führten dazu, dass Serbien auf der 25. Sitzung des Verwaltungsrates (GC-25/GMEF) im Februar 2009 in Nairobi den Vorschlag machte, eine *Consultative Group of Ministers or High-Level Representatives on International Environmental Governance* einzurichten.<sup>61</sup> Der Vorstoß fand Zustimmung, und das neue Gremium erhielt das Mandat, bis zum GCSS-11/GMEF im Februar 2010 einen gemeinsamen Entwurf zur Neuordnung der Governance-Architektur zu erarbeiten. Unter den veränderten politischen Vorzeichen standen die Chancen gut, dass die Konsultationsgruppe echte Fortschritte erzielen würde. Für die europäischen Delegierten war dennoch klar, dass jeder Schritt vorwärts eingehend diskutiert werden müsste und sich dabei nur mühsam Konsens erreichen lassen würde. Das Tempo, mit dem man die Gespräche vorantrieb, durfte nicht zu langsam sein, damit überhaupt wesentliche Fortschritte möglich wären. Es durfte aber auch nicht zu schnell sein, weil ansonsten Abwehrreaktionen bei den reservierteren Gesprächspartnern drohten.

Unter den zu Beginn festgelegten Grundsätzen für den Verlauf der Konsultationen fand sich nicht nur die bekannte Maxime »form follows function«. Vielmehr einigte man sich auch darauf, zunächst eingehend über essentielle Funktionen der IEG zu diskutieren und auf dieser Grundlage dann zu Verhandlungen über mögliche neue Formen zu gelangen. Um Letztere zu erreichen, seien Maßnahmen denkbar, die von inkrementellen Änderungen bis hin zu »anderen breiteren institutionellen Reformen« reichen könnten.

Die Konsultationsgruppe traf sich erstmals am 27./28. Juni 2009 – mit 39 Delegationen – in Serbiens Hauptstadt, wodurch der Name »Belgrad-Prozess« zustande kam, und ein zweites Mal am 28./29. Oktober

<sup>61</sup> International Institute for Sustainable Development, *Earth Negotiations Bulletin: Twenty-Fifth Session of the UNEP Governing Council/Global Ministerial Environment Forum: 16–20 February 2009.GC-25/GMEF FINAL*, Vol. 16, No. 73, 23.2.2009.

2009 in Rom, dieses Mal mit 43 Delegationen. Vor Beginn der zweiten Zusammenkunft hatten die beiden Co-Chairs der Gruppe, die italienische Umweltministerin Stefania Prestigiacomo und ihr kenianischer Kollege John Njoroge Michuki, einen gemeinsamen Artikel im britischen *Guardian* veröffentlicht, in dem sie offen dafür plädierten, eine UN-Umweltorganisation zu gründen.<sup>62</sup> Bei dem Treffen sprach sich bemerkenswerterweise keine Delegation gegen die nunmehr im Raum (nicht aber auf der Tagesordnung) stehende Möglichkeit aus, eine neue internationale Organisation zu errichten. Entsprechend konstruktiv verliefen dann auch die Gespräche. In ihrem Ergebnisdokument identifizierte die Konsultativgruppe essentielle Ziele der IEG, ordnete ihnen relevante Funktionen zu und listete eine Reihe von Schritten auf, mit denen beides erreicht werden könnte (vgl. Tabelle 2).<sup>63</sup> Die gefundenen Reformoptionen teilen sich auf in inkrementelle Veränderungen, inkrementelle Reformen und eine breitere institutionelle Reform.

Die inkrementellen Veränderungen betreffen durch das Mandat von UNEP bereits gedeckte und direkt realisierbare Maßnahmen wie die Umsetzung des Cartagena-Pakets und des Bali-Plans, die Rolle von UNEP in der UN-Entwicklungsgruppe, Partnerschaften mit Zivilgesellschaft und privatem Sektor, Unterstützung von interessierten Staaten bei einer nachhaltigeren Wirtschaftsweise oder die Stärkung der Regionalbüros des Umweltprogramms.

Die inkrementellen Reformen umfassen den größten Block von Optionen zur Stärkung der IEG. Sie sind nur teilweise durch das bestehende UNEP-Mandat gedeckt; in anderen Fällen bedürfte es zu ihrer Umsetzung eines gesonderten Beschlusses entweder des UNEP-Verwaltungsrates, der UN-Generalversammlung oder eines anderen Organs.

Schließlich enthält das Ergebnisdokument eine Darstellung denkbarer Optionen für eine umfassende Governance-Reform, ohne sich auf eine spezifische Form festzulegen. Als solche Optionen – die sich nicht notwendigerweise gegenseitig ausschließen müssen – wurden die in Tabelle 2 beschriebenen Bausteine identifiziert.

## **Tabelle 2** **Reformoptionen der internationalen Umweltgovernance auf Grundlage des Belgrad-Prozesses**

- a. Aufwertung von UNEP
- b. Gründung einer Dachorganisation für Umwelt und nachhaltige Entwicklung
- c. Schaffung einer UN-Sonderorganisation, etwa einer UN-Umweltorganisation
- d. Reform des UN-Wirtschafts- und Sozialrates sowie der Kommission für nachhaltige Entwicklung
- e. Umsetzung erweiterter institutioneller Reformen und rationellere Ausgestaltung bestehender Strukturen

Die Delegierten erkannten damit im Grundsatz den Bedarf für eine umfassende Reform des Governance-Systems an, ohne sich auf eine bestimmte Option oder ein Maßnahmenpaket festzulegen. Zur Fortsetzung der Gespräche wurde dann ein weiterer Konsultationsprozess vorgeschlagen, der im Februar 2010 auf dem GC/GMEF eingesetzt werden sollte. Damit war der Weg geebnet, um auch die nach wie vor strittige umfassende Reform anzugehen.

## **Der Konsultationsprozess zur umfassenden Governance-Reform 2010**

Viele Beobachter erwarteten weitere Impulse für den laufenden Reformprozess, als mit der Umweltministerkonferenz vom 24. bis 26. Februar 2010 in Bali gleichzeitig auch der UNEP-Verwaltungsrat (GCSS-11/GMEF) zusammentrat.<sup>64</sup> Dazu sollte gehören, die bei den bisherigen Diskussionen einschließlich des Belgrad-Prozesses identifizierten kleinteiligen Reformschritte endgültig in die Wege zu leiten und zugleich eine Richtungsentscheidung für die weiteren Gespräche zur Transformation der Umweltgovernance-Architektur zu treffen.

Der UNEP-Verwaltungsrat nahm in der Entscheidung SS.XI/1 die Ergebnisse des Belgrad-Prozesses formal an, darunter die aufgelisteten Optionen zur Governance-Reform. UNEP wurde angewiesen, in Zusammenarbeit mit den im *Committee of Permanent*

<sup>62</sup> Stefania Prestigiacomo/John Njoroge Michuki, »Why We Need a World Environment Organisation«, in: *The Guardian*, 28.10.2009.

<sup>63</sup> *International Environmental Governance: Outcome of the Work of the Consultative Group of Ministers or High-level Representatives*, UNEP/GCSS.XI/4.

<sup>64</sup> International Institute for Sustainable Development, *Earth Negotiations Bulletin: Summary of the Simultaneous Extraordinary COPs to the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions and the 11<sup>th</sup> Special Session of the UNEP Governing Council/Global Ministerial Environment Forum: 22–26 February 2010*. GCSS-11 FINAL, Vol. 16, No. 84, 1.3.2010.

*Representatives* (CPR) versammelten Regierungsvertretern all jene in der Optionsliste des Belgrad-Prozesses aufgeführten inkrementellen Veränderungen zu identifizieren, die vom UNEP-Mandat gedeckt sind und direkt umgesetzt werden könnten. Diese Reformen sollten nach dem Willen des Verwaltungsrates wenn möglich im 2010/2011 laufenden UNEP-Arbeitsprogramm verwirklicht werden. Maßnahmen, die in diesem Zeitraum nicht zu realisieren wären, sollten in das kommende Arbeitsprogramm 2012/2013 einfließen. Die Beschlüsse bildeten einen wichtigen Baustein für das laufende kleinteilige Reformmodell unter dem Namen UNEP+.

Ein wesentlicher Erfolg war ferner die Entscheidung des Verwaltungsrates, eine weitere hochrangig besetzte Konsultativgruppe einzurichten. Die *Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on Broader International Environmental Governance Reform* sollte sich ausschließlich auf die umfassende Reform internationaler Umweltgovernance konzentrieren. Als Co-Chairs fungieren die finnische Umweltministerin Paula Lehtomäki und erneut der kenianische Umweltminister John Njoroge Michuki. Dass dieses Gremium zustande kam, bestätigte den während des Belgrad-Prozesses gewonnenen Eindruck, alle Staatenvertreter seien grundsätzlich auch zu weitreichenden Umbauten im IEG-System bereit. Die Teilnehmer des zeitgleich mit dem Verwaltungsrat stattfindenden Globalen Umweltministerforums begrüßten in der Nusa Dua-Deklaration von Februar 2010 sowohl die bisher geleistete Arbeit im Rahmen des Belgrad-Prozesses als auch die Aussicht auf einen weiteren Konsultationsprozess, der sich auf mögliche Formen einer neuen Governance-Architektur konzentrieren sollte.<sup>65</sup> Das erste Treffen dieses neuen Konsultationsprozesses fand im Juli 2010 in Nairobi statt. Es verlief konstruktiv und war mit 59 nationalen Delegationen noch deutlich besser besucht als jene des vorangegangenen Beratungsverfahrens. Alle Staaten zeigten sich prinzipiell offen, sämtliche im Raum stehenden Optionen zu diskutieren. Man einigte sich darauf, die vom UNEP-Sekretariat zum Ende des Belgrad-Prozesses erstellte Liste von 24 Optionen für eine breite Trans-

formation der IEG<sup>66</sup> zu konsolidieren. Die übriggebliebenen neun Optionen wurden den zuvor vereinbarten fünf Zielen effektiver Umweltgovernance und den dazugehörigen Funktionen wie in Tabelle 3 dargestellt zugeordnet.

Eine zweite Tagung der Gruppe fand vom 21. bis 23. November 2010 im finnischen Espoo bei Helsinki statt. Der Abschlussbericht enthält eine Reihe von Empfehlungen zu den Funktionen des IEG-Systems, darunter zum verbesserten Informationsfluss zwischen Wissenschaft und Politik, zu einer möglichen UN-weiten Umweltstrategie, der zunehmenden Nutzung von Synergien zwischen Umweltabkommen und der Zukunft der Umweltfinanzierung. Diese Vorschläge sollen auf der nächsten Sitzung des UNEP-Verwaltungsrates, dem GC-26/GMEF im Februar 2011, diskutiert werden.

In der kritischen Frage, welche Form eine künftige Governance-Architektur haben sollte, folgten die Mitglieder des Konsultationsprozesses dem Vorschlag der beiden Ko-Vorsitzenden. Dieser sah vor, die Optionen eines umfassenden Umbaus der Nachhaltigkeitsinstitutionen nicht im engeren Rahmen der Umweltgovernance-Gespräche zu erörtern.<sup>67</sup> Die ursprünglichen fünf Optionen aus Tabelle 2 (S. 21) teilen sich damit wie folgt auf: Während

- ▶ die Aufwertung von UNEP (Punkt a),
  - ▶ die Schaffung einer UN-Sonderorganisation, etwa einer UN-Umweltorganisation (c), sowie
  - ▶ die Umsetzung erweiterter institutioneller Reformen und die rationellere Ausgestaltung bestehender Strukturen (e)
- im Rahmen künftiger Umweltgovernance-Gespräche weiter vertieft werden können, sollen
- ▶ die Gründung einer Dachorganisation für Umwelt und nachhaltige Entwicklung (b) und
  - ▶ die Reform des UN-Wirtschafts- und Sozialrates sowie der Kommission für nachhaltige Entwicklung (d)
- im Kontext der Governance nachhaltiger Entwicklung erörtert werden. Damit könnten potentiell zwei parallel verlaufende Reformpfade entstehen, die sich erstens mit der internationalen Umweltgovernance und zweitens mit den Institutionen nachhaltiger Entwick-

<sup>65</sup> Ministers of Environment and Heads of Delegations at the eleventh special session of the UNEP Governing Council/Global Ministerial Environment Forum, *Nusa Dua Declaration*, Bali, Februar 2010 <[www.unep.org/gc/gcss-xi/Documents/Nusa\\_Dua\\_Declaration\\_Bali\\_Feb2010.pdf](http://www.unep.org/gc/gcss-xi/Documents/Nusa_Dua_Declaration_Bali_Feb2010.pdf)> (Zugriff am 30.4.2010).

<sup>66</sup> UNEP, *Ideas for Broader Reform of International Environmental Governance*, Background Paper by the Executive Director, Nairobi, 7.6.2010.

<sup>67</sup> Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance, *Nairobi-Helsinki Outcome*, Espoo, 23.11.2010, <[www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/NairobiHelsinkioutcome.pdf](http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/NairobiHelsinkioutcome.pdf)> (Zugriff am 2.12.2010).

Tabelle 3

**Ziele, Funktionen und Optionen einer umfassenderen Reform der internationalen Umweltgovernance auf Grundlage der IEG-Konsultationsprozesse**

Ziele	Funktionen	Optionen
a) Schaffung einer soliden, zuverlässigen und zugänglichen wissenschaftlichen Basis und einer Schnittstelle zur Politik	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sammlung, Aufbereitung und Analyse von Daten und Informationen</li> <li>2. Datenaustausch</li> <li>3. Zustandserfassung der Umwelt und Frühwarnfunktion</li> <li>4. Wissenschaftliche Beratung</li> <li>5. Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Schaffung eines mehrstufigen und multithematischen globalen Informationsnetzwerks unter Einbindung nationaler und internationaler unabhängiger Expertise zur Beobachtung des menschlichen Einflusses auf die Umwelt und zur Frühwarnung</li> </ol>
b) Entwicklung einer global richtungsweisenden und reaktionsfähigen Stimme für ökologische Nachhaltigkeit	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Globale Agenda-Setzung, politische Führung und Beratung</li> <li>7. Mainstreaming von Umweltbelangen in anderen Politikbereichen</li> <li>8. Beförderung von Regel- und Standardsetzung, Entwicklung universeller Prinzipien</li> <li>9. Konfliktvermeidung und Streit-schlichtung</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Gründung einer globalen politischen Organisation mit universeller Mitgliedschaft zur Setzung, Koordination und Überwachung der globalen Umweltagenda</li> </ol>
c) Verwirklichung von Effektivität, Effizienz und Kohärenz innerhalb des UN-Systems	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Koordination von Politiken und Programmen</li> <li>11. Effiziente und effektive Verwaltung und Umsetzung von MEAs</li> <li>12. Beförderung der Kooperation zwischen Organisationen im Umweltbereich</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Clustering von Sekretariatsfunktionen und gemeinsame Dienstleistungen; Errichtung eines einheitlichen Mechanismus zur Koordination zwischen multilateralen Umweltabkommen</li> <li>4. Schaffung einer UN-weiten mittelfristigen Strategie für den Umweltbereich</li> </ol>
d) Sicherstellung ausreichender, berechenbarer und kohärenter Finanzierung	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. Mobilisierung und Erschließung von Mitteln</li> <li>14. Entwicklung innovativer Finanzierungsmechanismen zur Ergänzung offizieller Finanzierungsquellen</li> <li>15. Effektive und effiziente Nutzbar-machung von Mitteln gemäß verein-barer Prioritäten</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Ausweitung der Finanzierungsbasis</li> <li>6. Gründung eines gemeinsamen Mechanismus zur Verwaltung aller größeren umweltbezogenen Fonds</li> <li>7. Verknüpfung globaler Umweltpolitik mit der globalen Umweltfinanzierung</li> </ol>
e) Gewährleistung eines reaktionsfähigen und schlüssigen Ansatzes zur Erfüllung landes-spezifischer Bedürfnisse	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. Bildung von institutionellen und Humankapazitäten</li> <li>17. Technologietransfer und finanzielle Unterstützung</li> <li>18. Mainstreaming von Umwelt in Entwicklungsprozessen</li> <li>19. Beförderung von Süd-Süd-, Nord-Süd- und Dreiecks Kooperation</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Aufstellung gemeinsamer Länder-teams für Umwelt und Entwicklung</li> <li>9. Entwicklung einer übergreifenden Rahmenplanung zur Kapazitäts-bildung und technischen Assistenz</li> </ol>

Quelle: UNEP, *Co-Chairs' Summary. Building on the Set of options for improving international environmental governance of the Belgrade Process*, First meeting of the Consultative Group of Ministers or High-Level Representatives on International Environmental Governance, Nairobi, Kenia, 7.-9.7.2010.

lung befassen. Sollte dieses Modell tatsächlich wie geplant Anwendung finden, so dürfte die Reform der Nachhaltigkeits-Governance (*Sustainable Development Governance, SDG*) wohl vor allem in den beiden noch ausstehenden Sitzungen der Vorbereitungskommission für die Rio-Konferenz erörtert werden, während die IEG-Reform in der klassischen Umwelt-Community verhandelt wird. In diesem Fall wäre besonderes Augenmerk darauf zu legen, wie die beiden Reformstränge miteinander verknüpft und aufeinander abgestimmt werden können.

Zeitlich läuft mit diesem Modell der gesamte Reformprozess auf die Rio-Konferenz 2012 zu. Die Delegierten auf dem GC-26/GMEF wird deshalb vor allem die Frage beschäftigen, wie sich das politische Momentum für eine IEG-Reform bis zur UNCSD erhalten lässt.

### Die Konferenz der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung 2012

Am 24. Dezember 2009 beschloss die UN-Generalversammlung, das Angebot Brasiliens anzunehmen und 2012 die »Konferenz der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung« (*United Nations Conference on Sustainable Development, UNCSD*) in Rio de Janeiro abzuhalten.<sup>68</sup> Auf dem Gipfel – der mit Bezug auf die Konferenz von 1992 auch unter Rio+20 firmiert – werden zwei Themen im Fokus stehen: die *Green Economy* und der institutionelle Rahmen für nachhaltige Entwicklung.

Dass diese Konferenz stattfindet, ist durchaus nicht selbstverständlich, ebenso wenig ihre Fokussierung auf die beiden genannten Kernthemen. Nach dem enttäuschend verlaufenen Weltgipfel 2002 in Johannesburg gab es keinen entsprechenden Beschluss und damit auch keinen Automatismus, der zu einer Konferenz 2012 geführt hätte. Die Entscheidung für Rio+20 ist deshalb als gemeinsames Bekenntnis der teilnehmenden Nationen zur Notwendigkeit multilateraler Absprachen zu verstehen. In den formalisierten Verhandlungsrunden der Klimarahmenkonvention oder der Welthandelsorganisation ist der Stillstand zum Dauerzustand geworden. Die Ausrichtung einer großen internationalen Konferenz stellt vor diesem Hintergrund einen ernstzunehmenden Ver-

such dar, die gegenseitige Blockade zu überwinden. Als konkrete Vehikel dafür dienen Verhandlungen über institutionelle Rahmenbedingungen und die *Green Economy*. Es geht mithin um die Struktur, in deren Rahmen internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitsgovernance künftig verwirklicht wird, sowie um die wirtschaftliche Basis, auf der nachhaltige Entwicklung umzusetzen ist.

Vor der Konferenz ist eine Reihe von Arbeitstreffen geplant, für die ein Vorbereitungskomitee (PrepCom) verantwortlich zeichnet. Das erste Treffen fand Mitte Mai 2010 statt. Man konzentrierte sich dabei vor allem auf prozedurale Fragen für die UNCSD. Gleichzeitig wurden erste Positionen zu den Kernthemen ausgetauscht. In den veröffentlichten Stellungnahmen zeigte sich ein grundlegender Konsens, was die Notwendigkeit einer IEG-Reform betrifft; deren Ausmaß und Inhalt wurden jedoch unterschiedlich gewichtet. Die meisten Delegierten verwiesen indes auf die laufenden Konsultationsprozesse und machten damit deutlich, dass diese momentan das wesentliche Forum für intergouvernementale Gespräche seien.

PrepCom II ist für März 2011 angekündigt und soll die prozeduralen und inhaltlichen Vorbereitungen weiter voranbringen. Für die zweite Jahreshälfte 2011 wird dann der Bericht des von Ban Ki-moon ins Leben gerufenen und hochrangig besetzten *High-Level Panel on Global Sustainability* erwartet. Das 21-köpfige Gremium unter dem gemeinsamen Vorsitz der finnischen Präsidentin Tarja Halonen und des südafrikanischen Präsidenten Jacob Zuma soll Empfehlungen erarbeiten, wie sich die Herausforderungen nachhaltiger Entwicklung im 21. Jahrhundert bewältigen lassen. Der UN-Generalsekretär hat das Panel aufgefordert, »groß zu denken« und ebenso ambitionierte wie pragmatische Pläne zu entwickeln.<sup>69</sup> Dabei zeigen sich Parallelen zum 1987 veröffentlichten Bericht der *World Commission on Environment and Development*, die von der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland geleitet wurde. Der »Brundtland-Bericht« prägte die bis heute gültige Definition nachhaltiger Entwicklung und beeinflusste maßgeblich den politischen Diskurs im Vorfeld des Rio-Gipfels 1992. Die Erwartungen an das neue Panel – dem auch Brundtland wieder angehört – sind entsprechend hoch.

<sup>68</sup> United Nations General Assembly, *Resolution 64/236. Implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the outcomes of the World Summit on Sustainable Development*, Resolution am 24.12.2009 von der 68. Generalversammlung beschlossen, A/RES/64/236, 31.3.2010.

<sup>69</sup> UN News Centre, *Ban urges high-level panel to meet global sustainability challenge*, 19.9.2010, <[www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35989](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35989)> (Zugriff am 25.9.2010).



## Optionen für eine erneuerte Governance-Architektur

Angesichts der laufenden Verhandlungen lassen sich die bestehenden Reformoptionen der internationalen Umweltgovernance jeweils nur in Momentaufnahmen abbilden. Die Zahl diskutierter Optionen hat sich im Lauf des Jahres 2010 bereits von 24 auf 9 reduziert und wird voraussichtlich weiter abnehmen. Im Folgenden werden deshalb drei Optionen vorgestellt, die besonders prägend für die Debatte sind. Dabei ist das Clustering multilateraler Umweltabkommen ein bereits laufender Prozess, dessen Übertragung auf andere Umweltregime eingehender Planungen bedarf. Eine zunehmende handlungsorientierte Integration über verschiedene Umweltpolitikbereiche hinweg findet ebenfalls schon statt, doch gibt es hier noch viel Raum für eine deutlich stärkere Institutionalisierung und prozedurale Verbesserungen. Mit den Vorschlägen für eine UN-Umweltorganisation und eine Dachorganisation für Umwelt und nachhaltige Entwicklung werden schließlich zwei Maßnahmen zur Aufwertung von UNEP dargestellt, die auch parallel umsetzbar sind.

### Clustering multilateraler Umweltabkommen

Auf der Suche nach innovativen Reformoptionen hatte der Politikwissenschaftler Konrad von Moltke 2001 ein Clustering multilateraler Umweltabkommen vorgeschlagen, also eine bessere Koordination und engere Verzahnung von thematisch verwandten oder räumlich benachbarten Umweltabkommen.<sup>70</sup> Clustering-Prozesse versprechen, durch Ausnutzung von Synergiepotentialen die Ziele der beteiligten MEAs effektiver zu erreichen. Zu den konkreten Maßnahmen gehören etwa zeitgleich abgehaltene Vertragsstaatenkonferenzen, die den personellen und finanziellen Aufwand von Verhandlungen reduzieren können, eine arbeits-

teilige Wahrnehmung administrativer Aufgaben durch die Sekretariate oder die Bündelung von Berichtspflichten, was besonders Entwicklungsländer entlastet.<sup>71</sup> Clustering dient dabei nicht dem Zweck, nominal Mittel einzusparen – was auf harschen Widerstand der Entwicklungsländer stoßen würde –, sondern soll dazu beitragen, die Mittel kosteneffizienter zu verwenden. Bei gleichbleibendem Budget sollen anstelle von Verwaltungsaufgaben mehr Umsetzungsmaßnahmen finanziert werden.<sup>72</sup> Die übermäßigen Bürokratiekosten im MEA-Bereich, wie sie von der *Joint Inspection Unit* diagnostiziert wurden, ließen sich so reduzieren.

Ein erster vielversprechender Clustering-Prozess wurde Mitte der 2000er Jahre in der Chemikalien- und Abfallpolitik auf den Weg gebracht. Die Konventionen von Basel, Rotterdam und Stockholm regeln den grenzüberschreitenden Verkehr von Gefahrstoffen, giftigen Chemikalien und Sondermüll, wurden aber institutionell unabhängig voneinander errichtet. 2006 initiierte man mit dem *Strategic Approach to International Chemicals Management* (SAICM) einen eigenständigen Konsultationsprozess. Eine in diesem Rahmen gebildete Arbeitsgruppe übernahm die Aufgabe, Optionen für einen Clustering-Prozess zu erörtern. Die aus 45 Teilnehmern bestehende *Ad-Hoc Joint Working Group on Cooperation and Coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions* (AHJWG) kam drei Mal zusammen. Nach ihrem letzten Treffen im März 2008 übergab sie den Vertragsstaatenkonferenzen der jeweiligen Abkommen eine Liste mit Empfehlungen für den Clustering-Prozess.<sup>73</sup> Die AHJWG funktionierte ähnlich wie die IEG-Konsultationsprozesse als Forum für einen offenen Austausch und trug zur Vertrauensbildung zwischen den Staaten bei. Auf Grundlage

<sup>70</sup> Konrad von Moltke, »Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization«, in: Frank Biermann/Steffen Bauer (Hg.), *A World Environment Organization*, Aldershot 2005, S. 175–204; Sebastian Oberthür, »Clustering of Multilateral Environmental Agreements: Potentials and Limitations«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2 (2002), S. 317–340.

<sup>71</sup> Co-Chairs of the Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance, *Draft Elaboration of Ideas for Broader Reform of International Environmental Governance*, Entwurf vom 7.9.2010, S. 18ff.

<sup>72</sup> Ministry of the Environment of Finland, *Report from a Nordic Symposium on Synergies in the Biodiversity Cluster*, Helsinki, 8./9.4.2010, S. 4.

<sup>73</sup> Henrik Selin, *Global Governance of Hazardous Chemicals. Challenges of Multilevel Management*, Cambridge, Mass., u.a.: MIT Press, 2010, S. 179f.

der aus der AHJWG hervorgegangenen Ergebnisse beschloss die gemeinsame außerordentliche Vertragsstaatenkonferenz (ExCOP) im Februar 2010 auf Bali, die Zusammenarbeit zwischen allen drei Konventionen deutlich zu intensivieren.<sup>74</sup>

Ein Ergebnis der ExCOP bestand darin, dass ein neuer Gemeinsamer Direktor (*Joint Head*) für die drei Konventionen eingestellt wurde. Dieser Posten ist zwar zeitlich befristet, dennoch befürchteten einige Teilnehmer zunächst, verbesserte Koordination bedeute eher mehr Bürokratie als mehr Effizienz. Doch wenn die Arbeitsabläufe und Prozeduren der drei Konventionen in den nächsten Jahren tatsächlich wie beabsichtigt weiter modernisiert werden, birgt der Cluster erhebliches Potential, um die allgegenwärtige Fragmentierung auf Ebene der internationalen Chemikalienpolitik zu überwinden. Nicht zuletzt UNEP hat daran bedeutenden Anteil, denn gemeinsam mit der FAO hat das Sekretariat in Nairobi den Clustering-Prozess von Anfang an mit vorangetrieben. Durch die gemeinsame Vertragsstaatenkonferenz hat UNEP gezeigt, dass es administrativ in der Lage ist, Synergieprozesse erfolgreich zu initiieren und zu steuern – eine wichtige Erfahrung, soll das Programm eine ähnliche Rolle auch in anderen Politikbereichen übernehmen.<sup>75</sup>

Auf staatlicher Seite haben sich besonders die Mitglieder der EU als langjährige Antreiber der multilateralen Chemikalienpolitik für diesen Prozess eingesetzt.<sup>76</sup> Die Entwicklungsländer wiederum bedürfen einer effektiven internationalen Unterstützung, um ihre nationalen Kapazitäten im Chemikalienmanagement ausbauen zu können, und das Clustering verspricht eine Bündelung entsprechender Maßnahmen. Die Zustimmung der G77-Staaten stand schließlich fest, als geklärt war, dass mit dem Clustering die finanziellen Zuwendungen durch die Industrieländer keineswegs abnehmen sollen. Die USA schließlich gehören keinem einzigen der drei Chemikalien-Abkommen an. Sie haben zwar alle Verträge unter-

zeichnet, aber keinen davon ratifiziert. Dennoch wird das Clustering auch von den Vereinigten Staaten, die als Beobachter an der ExCOP teilgenommen haben, als Beispiel einer gelungenen Kooperation innerhalb der IEG betrachtet.<sup>77</sup>

Im Juni 2010 konnten endlich die von Europa lange beworbenen Verhandlungen über ein internationales Quecksilber-Abkommen beginnen, die zuvor wegen entsprechender Absagen der USA nicht aufgenommen worden waren.<sup>78</sup> Dabei verwahrte sich Washington gegen die naheliegende Möglichkeit, eines der bereits bestehenden Abkommen zu ergänzen, was technisch aufwendig, prinzipiell aber denkbar gewesen wäre. Dies offenbart durchaus eine gewisse Inkonsequenz. Zwar fordern die USA vom IEG-System beständig eine möglichst hohe Kosteneffizienz ein. Diese haben sie jedoch gerade behindert, indem sie ein neues Vertragswerk durchsetzten, das mit einem kostenintensiven Aushandlungsprozess einhergeht.<sup>79</sup>

Ob die USA dem zu erwartenden Quecksilber-Abkommen letztlich beitreten werden, darf man ohnehin bezweifeln. Hier zeigt sich ein wesentliches Dilemma, vor dem die EU-Staaten in internationalen Foren immer wieder stehen. Einerseits gelten die USA als entscheidender Akteur, ohne den kaum ein neues globales Umweltabkommen und erst recht keine IEG-Reform denkbar ist.<sup>80</sup> Andererseits lassen sie sich, wenn überhaupt, nur sehr mühsam zur aktiven Partizipation im Rahmen völkerrechtlich bindender Verträge bewegen. Immer wieder steht Europa deshalb vor der Wahl, ob es ein Abkommen auch ohne amerikanische Unterstützung ausarbeiten und umsetzen will, oder ob es lieber erhebliche Verwässerungen und

<sup>74</sup> Report of the simultaneous extraordinary meetings of the conferences of the Parties to the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.1/8, 7.4.2010.

<sup>75</sup> Steinar Andresen/Kristin Rosendal, »The Role of the United Nations Environment Programme in the Coordination of Multilateral Environmental Agreements«, in: Frank Biermann/Bernd Siebenhüner/Anna Schreyögg (Hg.), *International Organizations in Global Environmental Governance*, London 2009, S. 133–150.

<sup>76</sup> Selin, *Global Governance of Hazardous Chemicals* [wie Fn. 73], S. 170ff.

<sup>77</sup> Statement of Daniel A. Reifsnnyder, Deputy Assistant Secretary for Environment and Sustainable Development, Department of State, at the Preparatory Committee Meeting of the United Nations Conference on Sustainable Development, May 17–19, 2010, *Institutional Framework for Sustainable Development*, <[www.uncsd2012.org/files/other\\_pdfs/state\\_ments\\_19may/institutional\\_framework/USA.pdf](http://www.uncsd2012.org/files/other_pdfs/state_ments_19may/institutional_framework/USA.pdf)> (Zugriff am 10.9.2010).

<sup>78</sup> Environment News Service, *Obama Shifts U.S. Policy Back to Global Mercury Control Treaty*, 16.2.2009, <[www.ens-newswire.com/ens/feb2009/2009-02-16-02.html](http://www.ens-newswire.com/ens/feb2009/2009-02-16-02.html)> (Zugriff am 20.9.2010).

<sup>79</sup> UNEP schätzt die Kosten des laufenden Aushandlungsprozesses auf mindestens 12,5 Millionen US-Dollar.

<sup>80</sup> Pier Vellinga/Richard Howarth/Joyeeta Gupta, »Improving Global Environmental Governance«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2 (2002) 4, S. 293–296; Pamela S. Chasek, »US Policy in the UN Environmental Arena: Powerful Laggard or Constructive Leader?«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 7 (2007), S. 363–387.

Verzögerungen in Kauf nimmt. Solange die USA in einem Themenfeld nicht als Vertragspartei, sondern nur als Beobachter vertreten sind, bleibt die Lage vergleichsweise übersichtlich. Doch bei einer umfassenden IEG-Reform ist durchaus das Szenario vorstellbar, dass Europa mit den meisten Schwellen- und Entwicklungsländern einen tragfähigen Kompromiss aushandelt, dem sich die USA dann nicht anschließen wollen. Sollte dieser Fall eintreten, wäre gezielt zu prüfen, welche Folgen eine Enthaltung oder gar Ablehnung Washingtons nach sich ziehen würde.

Zusammenfassend gesprochen liefern Clustering-Prozesse ein Modell, nach dem die fragmentierte Landschaft zahlreicher Umweltabkommen neu strukturiert werden kann. Die bisherigen Erfahrungen sind vielversprechend. Als Bottom-up-Prozess muss das Clustering von den jeweiligen Vertragsstaaten angetrieben und entsprechend den Charakteristika der einzelnen Regimekomplexe aufgezogen werden. Ein Blick auf andere Regime, etwa im Bereich Biodiversität, macht deutlich, dass es keine allgemeingültige Blaupause für MEA-Cluster geben kann.<sup>81</sup> Zudem werden Cluster derzeit hauptsächlich innerhalb eines Themenfeldes gebildet. Es stellt sich daher die Frage, wie die notwendige Koordination umweltpolitischer Maßnahmen über einzelne Politikbereiche hinweg verbessert werden kann.

## Integration eingegrenzter umweltpolitischer Ansätze

Globale Umweltveränderungen beruhen meist auf einer Vielzahl von Phänomenen, die miteinander in Wechselwirkung stehen. Es bedarf daher eines integrierten Politikansatzes, um die weltweiten ökologischen Probleme lösen zu können.<sup>82</sup> Dabei kommt es nicht nur darauf an, verschiedene Umweltpolitikfelder miteinander zu verzahnen. Vielmehr müssen auch die wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen umweltpolitischer Maßnahmen deutlich stärker als bislang mit bedacht werden. Ein gutes Beispiel dafür liefert die Waldpolitik. Sie wird politikwissenschaftlich als »Nicht-Regime« geführt, weil es keinen ab-

gesteckten völkerrechtlichen Rahmen zum Waldschutz gibt.<sup>83</sup>

Brasilien hatte noch im 2000 gegründeten Waldforum der Vereinten Nationen (UNFF) ein völkerrechtlich bindendes multilaterales Vertragswerk zum Waldschutz abgelehnt. Daher konnte 2007 lediglich ein unverbindliches Abkommen verabschiedet werden. Eine der wesentlichen Ursachen dafür waren der hohe Stellenwert des Amazonasgebiets für Brasilien und die Souveränität des Landes über seine Wälder. Zugleich betrachtete Brasilia den Wald vornehmlich als auszubeutende Ressource. Doch im Lauf der 2000er Jahre änderte sich Brasiliens Verständnis in der Waldpolitik grundlegend – und damit auch die Verhandlungsposition des Landes in internationalen Foren. Ausschlaggebend hierfür war vor allem die Erkenntnis, dass eine nachhaltige Waldnutzung mit ihren zahlreichen *co-benefits* deutliche Vorteile gegenüber dem bisherigen Ansatz unkontrollierter Entwaldung und intensiver Landnutzung birgt.<sup>84</sup>

In der Folge präsentierte Brasilien 2006 einen eigenen Vorschlag zur Verknüpfung von nachhaltiger Waldnutzung und Klimaschutz, nachdem es entsprechende Vorstöße etwa 2001 in Marrakesch noch strikt abgelehnt hatte.<sup>85</sup> Unter dem Kürzel REDD (*Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation*) laufen seitdem Verhandlungen, bei denen erörtert wird, wie sich Klima- und Waldpolitik miteinander verbinden lassen. Diese Gespräche sind zu einem Testfall für die zunehmende Integration von zuvor weitgehend getrennt behandelten Themengebieten geworden. Darüber hinaus galten sie im Vorfeld der UN-Klimakonferenz von Cancún als einer der wenigen Bereiche, in denen kurz- bis mittelfristig reale Fortschritte zu erwarten waren.<sup>86</sup> Mittlerweile ist das Format zu REDD+ erweitert worden. Im Fokus stehen nicht mehr nur Treibhausgas-Emissionen, sondern auch kritische Elemente wie die Funktion des Waldes als Lebens- und Wirtschaftsraum für Menschen und als Schutz-

<sup>83</sup> Radoslav M. Dimitrov u.a., »International Nonregimes: A Research Agenda«, in: *International Studies Review*, (2007) 9, S. 230–258.

<sup>84</sup> Onil Banerjee u.a., »Toward a Policy of Sustainable Forest Management in Brazil. A Historical Analysis«, in: *The Journal of Environment and Development*, 18 (2009) 2, S. 130–153.

<sup>85</sup> Laura Ximena Rubio Alvarado/Sheila Wertz-Kanounnikoff, *Why Are We Seeing »REDD«?*, Paris: Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), 2008 (IDDRI Analyses 1/2008).

<sup>86</sup> Sybille Acosta, *Der Wald als Klimaretter?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2010 (SWP-Aktuell 78/2010).

<sup>81</sup> Niko Urho, *Possibilities of Enhancing Co-operation and Coordination among MEAs in the Biodiversity Cluster*, Kopenhagen, Nordic Council of Ministers, 2009.

<sup>82</sup> Frank Biermann u.a., »Environmental Policy Integration and the Architecture of Global Environmental Governance«, in: *International Environmental Agreements*, 9 (2009), S. 351–369.

raum für Artenvielfalt.<sup>87</sup> In diesem Sinne ist zwar vorstellbar, dass ein künftiges Waldabkommen unter dem Dach der Klimarahmenkonvention angesiedelt wird; auszuhandeln ist es jedoch unter Berücksichtigung nicht unmittelbar klimabezogener Aspekte der Waldnutzung.<sup>88</sup>

Im Rahmen der IEG-Reform stellt sich die Frage, in welchem Maße derartige regime-übergreifende Integrationsprozesse ad hoc erfolgen oder deutlich stärker als bisher institutionalisiert bzw. strategischer organisiert werden sollen. Die *Joint Inspection Unit* empfahl in diesem Zusammenhang, den systemweiten Planungsprozess im Umweltbereich (SWMTEP) wiederaufleben zu lassen, der bis 1999 existiert hatte. Eine solche UN-weite mittelfristige Strategie könnte die zahlreichen Querverbindungen zwischen den einzelnen Umweltpolitikbereichen aufgreifen und Arbeitsprozesse anstoßen, mit denen sich eine Vielzahl unterschiedlicher Ziele parallel erreichen ließe. Dass allerdings, wie von Exekutivdirektor Achim Steiner vorgeschlagen, die existierende mittelfristige Strategie von UNEP zu einem solchen UN-weiten Instrument aufgewertet wird, ist zu bezweifeln.<sup>89</sup> Ein derartiger Schritt dürfte nämlich Widerstände bei den betroffenen Institutionen provozieren. In seiner Erwiderung auf den JIU-Bericht hat das *Chief Executives Board* unter Leitung von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon vorsorglich anerkannt, dass eine bessere Arbeitsteilung notwendig sei. Zugleich jedoch machte es geltend, angesichts gescheiterter Top-down-Prozesse in der Vergangenheit lasse sich dieses Ziel am ehesten durch einen kooperativen Bottom-up-Prozess erreichen.<sup>90</sup> Eine solche Sichtweise kommt der Realität der internationalen Umweltgovernance entgegen und berücksichtigt die Unterschiede in den Governance-Ansätzen der verschiedenen Politikbereiche. Dazu gehören ganz unterschiedliche Phänomene institutioneller Wechselwirkung. Synergetische, kooperative oder konflikthafte Fragmentie-

rung, so eine Einteilung von Politikwissenschaftlern aus dem Forschungsprojekt *Earth System Governance*, bedürfen jeweils passender Koordinierungsrahmen.<sup>91</sup> Wie auch beim Clustering gilt hier: »One size fits nobody.« Ein Bottom-up-Prozess kann zudem das Risiko eskalierender »turf wars« zwischen den Sekretariaten gering halten.

Jenseits eines systemweiten Planungsinstruments und angepasster Lösungen für politikfeld-übergreifende Koordination stellt sich noch die grundlegendere Frage, in welchem Verhältnis die zahlreichen multilateralen Umweltabkommen zum UN-Umweltprogramm stehen sollen – oder zu einer neuen internationalen Umweltorganisation.

## Eine internationale Umweltorganisation

Bereits auf den vorbereitenden Sitzungen zur Stockholmer Weltumweltkonferenz von 1972 hatte man über die Gründung einer internationalen Umweltorganisation debattiert.<sup>92</sup> Zwanzig Jahre später brachte Neuseelands Premierminister Geoffrey Palmer das Thema wieder auf die Tagesordnung, als er eine *International Environment Organization* vorschlug. Staaten wie Brasilien, Frankreich, Deutschland und Südafrika diskutierten in der Folge eigene Vorschläge zur Schaffung einer UN-Umweltorganisation, wobei besonders die Initiative des damaligen Bundeskanzlers Helmut Kohl von 1997 zu erwähnen ist.<sup>93</sup> Seitdem hat man eine Vielzahl unterschiedlichster Modelle entwickelt, wie eine solche Organisation aussehen könnte, und kontrovers die jeweiligen Vor- und Nachteile erörtert.<sup>94</sup> Angesichts der Fülle an Konzepten und diplomatischen Aktivitäten fragen sich Beobachter nicht ganz grundlos, warum es trotz all dieser Bemühungen noch immer nicht zur Gründung einer UN-Umweltorganisation gekommen ist.<sup>95</sup> Die offensichtliche Antwort ist, dass es bislang an einem internationalen

<sup>87</sup> Alan Grainger u.a., »Biodiversity and REDD at Copenhagen«, in: *Current Biology*, 19 (2009) 21, S. R974ff.

<sup>88</sup> Claudio Forner u.a., »Keeping the Forest for the Climate's Sake. Avoiding Deforestation in Developing Countries under the UNFCCC«, in: *Climate Policy*, 6 (2006), S. 275–294.

<sup>89</sup> Governing Council of the United Nations Environment Programme, *Comments by the Executive Director on the management review of environmental governance within the United Nations system carried out by the Joint Inspection Unit*, UNEP/GCSS.XI/5, 2.12.2009, S. 5f.

<sup>90</sup> United Nations General Assembly, Economic and Social Council, *Report of the Joint Inspection Unit on Management review of environmental governance within the United Nations system, note by the Secretary-General*, A/64/83/Add.1, 24.6.2009.

<sup>91</sup> Frank Biermann u.a., »The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis«, in: *Global Environmental Politics*, 9 (November 2009) 4, S. 14–40.

<sup>92</sup> Ivanova, »Designing the United Nations Environment Programme« [wie Fn. 14].

<sup>93</sup> Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, *Welt im Wandel. Neue Strukturen globaler Umweltpolitik*, Berlin 2000, S. 138f.

<sup>94</sup> Vgl. Biermann/Bauer (Hg.), *A World Environment Organization* [wie Fn. 70]; Andreas Rechkemmer (Hg.), *UNEO – Towards an International Environment Organization*, Baden-Baden 2005.

<sup>95</sup> Vije, *A World/United Nations Environment Organisation?*, [wie Fn. 43].

Konsens dazu fehlt, wobei vor allem die ablehnende Haltung der USA ins Gewicht fällt. Zugleich gab es lange Zeit keine Klarheit darüber, was eigentlich die zentralen Funktionen der IEG sein sollten; auch deshalb bestanden nur sehr geringe Aussichten, eine internationale Umweltorganisation zu errichten. Außerdem litt die Idee in der Vergangenheit immer unter einem entscheidenden Manko: Nicht für alle ließ sich überzeugend genug darstellen, worin der kritische Mehrwert dieses Modells gegenüber UNEP als Programm besteht.

Nach der erfolgreichen Annäherung im Rahmen der drei Konsultationsprozesse seit 2006 steht für die Reformbefürworter inzwischen die Frage im Vordergrund, wie sich eine internationale Umweltorganisation konkret ausgestalten ließe. Diskutiert wurden bisher hauptsächlich zwei Modelle: eine Umweltorganisation der Vereinten Nationen (UNEO), wie sie die Europäer befürworteten, und eine Dachorganisation für Umwelt und nachhaltige Entwicklung, wie sie Brasilien vorgeschlagen hat.

### Umweltorganisation der Vereinten Nationen (UNEO)

Bei diesem Vorschlag geht es im Kern um die Aufwertung von UNEP zu einer vollwertigen Sonderorganisation der Vereinten Nationen nach Artikel 57 der UN-Charta. Formell wäre der Status der neuen Institution vergleichbar mit jenem der Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Eine solche *United Nations Environment Organization* (UNEO) würde damit einen höheren Stellenwert als UNEP im institutionellen Gefüge der Vereinten Nationen einnehmen.<sup>96</sup> Sie wäre eigenständiges völkerrechtliches Subjekt, könnte also selbst Mitglied internationaler Abkommen werden. Die UNEO bekäme einen festen Anteil des UN-Budgets für ihre administrativen Tätigkeiten und hätte dadurch eine stabilere finanzielle Basis. Ihren Befürwortern zufolge könnte sie die globale Umweltgovernance effektiver koordinieren, bessere wissenschaftliche Dienstleistungen arrangieren, das Umweltvölkerrecht forciert weiterentwickeln und die Umsetzung beschlossener Abkommen wirksamer unterstützen.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> Vgl. UNEP, *United Nations Specialised Agencies versus United Nations Programmes*, Note by the Executive Director, 7.6.2010.

<sup>97</sup> Nils Meyer-Ohlendorf/Markus Knigge, »A United Nations Environment Organization«, in: Lydia Swart/Estelle Perry (Hg.), *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*, New York: Center for UN Reform Education, 2007, S. 124–141.

Zentral ist dafür allerdings nicht der formale Status einer UN-Sonderorganisation; entscheidend sind vielmehr ihre institutionelle Ausgestaltung und die organisatorischen wie finanziellen Mittel, welche der UNEO an die Hand gegeben werden.

Ausgestattet mit universeller Mitgliedschaft, wäre eine UN-Umweltorganisation deutlich besser legitimiert, als es UNEP bislang ist. Die bisherige regional ausgewogene Zusammensetzung des Verwaltungsrates ist offensichtlich nicht mehr zeitgemäß. Durch die Struktur des Umweltministerforums in Verbindung mit dem Verwaltungsrat kam es wiederholt zu der kuriosen Situation, dass mehr als 100 Umweltminister am GMEF teilnahmen, doch nur 58 Staaten schließlich ihr Stimmrecht ausüben konnten. Neben einer jährlichen Vollversammlung aller Mitglieder, welche die Funktionen des GMEF übernehmen könnte, wäre ein Gremium denkbar, das in seiner Zusammensetzung etwa dem gegenwärtigen Verwaltungsrat entspricht und sich mehrmals im Jahr trifft.

Um eine UNEO zu gründen, bedarf es der jure der Ratifikation eines Gründungsvertrages durch eine darin festgelegte Zahl an Staaten oder aber eines entsprechenden Beschlusses der UN-Generalversammlung. Die Zustimmung der Generalversammlung wäre in jedem Fall notwendig, um UNEP aufzulösen und die vorhandenen Strukturen der neuen Organisation zu übertragen.<sup>98</sup> De facto ist eine UN-Umweltorganisation ohne Konsens innerhalb der Staatengemeinschaft kaum vorstellbar. Würde diese allgemeine Unterstützung fehlen, wäre eine UNEO von vornherein delegitimiert, und die neue Organisation stünde womöglich schlechter da als das alte Programm.

Die Europäer, und dabei besonders Deutschland und Frankreich, plädieren seit langem dafür, eine internationale Umweltorganisation zu gründen.<sup>99</sup> Darauf aufbauend beschloss 2005 der Europäische Rat, »eine stärker integrierte Struktur für die globale Umweltpolitik auf der Grundlage der bestehenden

<sup>98</sup> Dafür gibt es auch einen Präzedenzfall: Die 1985 gegründete Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) ging als UN-Sonderorganisation nach zehnjährigem Verhandlungsprozess aus einem 1966 eingerichteten UN-Programm hervor.

<sup>99</sup> Zuletzt etwa in: »Gemeinsamer Brief von Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Sarkozy an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-moon«, Pressemitteilung der Bundesregierung, 18.9.2009, <[www.bundeskanzlerin.de/nn\\_915656/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2009/09/2009-09-18-brief-merkel-sarkozy.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_915656/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2009/09/2009-09-18-brief-merkel-sarkozy.html)> (Zugriff am 29.3.2010).

Institutionen zu schaffen.«<sup>100</sup> Die laufende UN-Reform sollte demnach den Rahmen bilden für die Gründung einer »UN-Organisation für Umwelt« mit Sitz in Nairobi. Diese sollte aus UNEP hervorgehen und »ein aktualisiertes und erweitertes Mandat erhalten, über stabile, angemessene und vorhersehbare Finanzbeiträge verfügen und den übrigen UN-Sonderorganisationen gleichgestellt sein«. Der Umweltministerrat beschloss zuletzt am 22. Dezember 2009, das Engagement in dieser Sache fortzusetzen.<sup>101</sup> Mit Brasilien haben die Europäer zudem einen wichtigen strategischen Partner für eine umfassende IEG-Reform gewonnen.<sup>102</sup>

Die Haltung der USA hat sich im Laufe der Zeit verändert. Während Washington die Gründung einer UNEO ursprünglich strikt ablehnte, herrscht heute in dieser Frage eine etwas moderatere Skepsis vor. Seit Antritt der Regierung Obama hat sich Amerikas Verhältnis zu den Vereinten Nationen zwar deutlich gebessert, doch grundlegende Vorbehalte gegenüber internationalen Bürokratien bestehen nach wie vor.<sup>103</sup> Eine UNEO würde zunächst einmal einen Zuwachs an organisatorischen Strukturen bedeuten; entsprechend misstrauisch blickt man in den USA auf dieses Modell. Zentraler Kritikpunkt ist, dass eine UN-Sonderorganisation gegenüber dem bisherigen Programm keinen echten Mehrwert aufweise.

China wiederum erwartet – zusammen mit anderen Schwellen- und Entwicklungsländern in der G77 – von einem reformierten IEG-System vor allem Finanzierungshilfen, Technologietransfer und sonstige Unterstützungsleistungen. Peking hat jedoch kein Interesse daran, dass eine Umwelt-Überwachungsorganisation entsteht, und wird entsprechenden Vorschlägen (wie

auch den Ideen für einen Umwelt-Sicherheitsrat) eine klare Absage erteilen.

Die Europäer stehen damit vor der Herausforderung, deutlich aufzuzeigen, welcher Mehrwert sich mit einer UN-Umweltorganisation realisieren lässt. Dafür sind vor allem deutlich spezifischere Vorschläge erforderlich, wie diese Organisation aussehen könnte. Dieses Vorgehen verlangt einiges Fingerspitzengefühl. Sind die Pläne zu ambitioniert, riskiert man, die Verhandlungspartner zu verprellen. Gehen sie jedoch nicht weit genug, lässt sich der Mehrwert einer UNEO nur schlecht herausstellen. Für Schwellen- und Entwicklungsländer hätte eine UN-Umweltorganisation insofern Vorteile, als sie ein klareres operatives Mandat, eine verbesserte und transparentere Umweltfinanzierung sowie personell gestärkte UNEP-Regionalbüros mit sich bringen könnte. Damit kann eine solche Organisation durchaus im Interesse der Schwellen- und Entwicklungsländer sein.<sup>104</sup>

Auch mit einem erneuten Scheitern des Vorhabens muss gerechnet werden. Denkbar ist beispielsweise, dass Europa mit seinen Vorschlägen für eine Governance-Reform weitgehend erfolgreich ist, die Staatengemeinschaft es jedoch ablehnt, eine neue internationale Organisation zu gründen. Deshalb sind Überlegungen anzustellen, ob die erhofften Vorteile einer UNEO nicht auch im Rahmen eines anderweitig reformierten UNEP verwirklicht werden können.

### Eine Dachorganisation für Umwelt und nachhaltige Entwicklung

Die Schwellen- und Entwicklungsländer haben in den vergangenen 40 Jahren einen bemerkenswerten Wandel durchgemacht, was ihre Einstellung zu internationalen Umweltinstitutionen angeht. Wandten sie sich vor Gründung des UN-Umweltprogramms 1972 mitunter vehement gegen die vermeintlich vom globalen Norden geprägte Agenda, so änderte sich ihre Haltung bis zur Rio-Weltkonferenz 1992 zu teils widerstrebender, teils aktiver Partizipation. Seither hat der Grad ihrer Teilhabe abermals zugenommen; Adil Najam, ein langjähriger Beobachter der Umwelt-

<sup>100</sup> Beschluss des Europäischen Rates vom 16./17.6.2005, 10255/1/05, REV 1 vom 15.7.2005, Paragraph 39.

<sup>101</sup> Council of the European Union, *International Environmental Governance (IEG). Reform of the system*, 17524/09, ENV 898, 16.12.2009.

<sup>102</sup> France diplomatie, *Common position of France and Brazil on climate change*, Paris: 14.11.2009, <<https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/acl2/bulletin.gb.asp?liste=20091117.gb.html#Chapitre3>> (Zugriff am 20.7.2010); Gemeinsame Presseerklärung anlässlich des Besuchs des brasilianischen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva in Deutschland und seines Zusammentreffens mit der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland, Angela Merkel, <<http://brasilianischebotschaft.de/2009/12/09/besuch-des-brasilianischen-prasidenten-luiz-inacio-lula-da-silva-in-deutschland/>> (Zugriff am 20.7.2010).

<sup>103</sup> Johannes Thimm, *Whatever Works. Multilateralismus und Global Governance unter Obama*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2010 (SWP-Studie 23/2010).

<sup>104</sup> Frank Biermann, »Strengthening Green Global Governance in a Disparate World Society. Would a World Environment Organisation Benefit the South?«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2 (2002), S. 297–315; Nils Meyer-Ohlendorf/Markus Knigge, *Potential benefits for developing countries. Design options for a UNEO*, Berlin: Ecologic, 24.1.2005.

und Nachhaltigkeitspolitik, spricht mittlerweile von einer generellen »aktiven Beteiligung«.<sup>105</sup> Dies ist ein bemerkenswerter Prozess, der einen vorläufigen Höhepunkt erreichte, als Brasilien 2007 vorschlug, eine Dachorganisation (*Umbrella Organization*) für Umwelt und nachhaltige Entwicklung zu gründen.

Die brasilianische Initiative hat die Reformdiskussion deutlich belebt. Zugleich unterstreicht sie den Anspruch des größten südamerikanischen Landes, die multilaterale Agenda mitzubestimmen.<sup>106</sup> Schon länger Befürworter einer grundlegenden Governance-Reform, blickt Brasilien – wie viele andere Schwellen- und Entwicklungsländer – eher skeptisch auf das Modell, eine neue UN-Sonderorganisation ausschließlich auf Umwelt zu konzentrieren. Stattdessen favorisiert das Land seit 2007 eine integrierte Struktur, in der Umwelt und nachhaltige Entwicklung gemeinsam behandelt werden.<sup>107</sup> Zuletzt beschrieb Brasilien seinen Vorschlag im Mai 2010 folgendermaßen: »Der Bedarf an Kohärenz, Effizienz und Effektivität macht es erforderlich, Rolle und Mandat der gegenwärtigen Institutionen neu zu definieren, unter Betonung von ECOSOC, UNEP und CSD, mit einem ›Schirm‹ oder einem ›Dach‹ als übergeordneter Struktur. Eine solche übergeordnete Struktur hätte zur Aufgabe, diese Institutionen sowie die MEAs zu koordinieren, mit Betonung auf Integration der wirtschaftlichen und sozialen Säule.«<sup>108</sup>

Brasilien sieht seinen Vorschlag als inkrementelle Option, die von der Staatengemeinschaft weiter-

zuentwickeln ist. Zentrale Frage bei diesem Ansatz dürfte sein, durch welches Arrangement die zu integrierenden Institutionen miteinander verknüpft werden sollen. Folgt man dem Bild einer Dachorganisation, so wäre zunächst zu überlegen, wie sich die relevanten Koordinationsgremien – also Umweltmanagement-Gruppe und UN-Entwicklungsgruppe – neu sortieren und vom *Chief Executives Board* abgrenzen lassen. Die Rolle der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) und wahrscheinlich auch jene des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) müsste nach Brasiliens Vorstellungen ebenfalls überdacht werden. Das Sekretariat des UN-Entwicklungsprogramms hat in diesem Sinne vorgeschlagen, CSD und ECOSOC zu einem *Council on Sustainable Development* zu verschmelzen und dann der UN-Generalversammlung zu unterstellen. Diesem Council könne dann eine aus dem GMEF hervorgehende *UN Commission on Environment* untergeordnet werden.<sup>109</sup>

Die Stärke des brasilianischen Konzepts ergibt sich daraus, dass es internationale Organisationen im Bereich Umwelt und nachhaltige Entwicklung sehr viel besser miteinander verzahnen könnte. Weil dabei von vornherein eine grundlegende institutionelle Neuausrichtung der Governance-Architektur vorgesehen ist, kann prinzipiell sehr offen über eine Dachorganisation verhandelt werden. Zugleich muss man jedoch darauf achten, nicht nur breit, sondern auch zielführend zu denken und konkrete Arrangements durchzuspielen. Ob sich die Staatengemeinschaft angesichts der bisherigen Erfahrungen mit der IEG-Reform wirklich zu einer solchen Lösung durchringen wird, lässt sich bezweifeln. Doch als nicht-europäisches Modell ist die vorgeschlagene Dachstruktur zumindest nicht mit dem Vorbehalt belastet, allein den Interessen der Industrieländer zu dienen.

Zuletzt ist Brasiliens Initiative im Zuge der Präsidentschaftswahlen von Herbst 2010 etwas erlahmt, und es scheint ungewiss, wie sich die Umweltaußenpolitik des Landes in dieser Frage unter der neuen Staatschefin Dilma Rousseff entwickeln wird. Es ist zwar nicht davon auszugehen, dass sich Brasilia von seinen Reformambitionen grundsätzlich verabschieden wird. Doch sollte die notwendige konzeptionelle und diplomatische Arbeit weiter verschleppt werden, wäre dies auch für Europas Bemühungen nachteilhaft.

**105** Adil Najam, »Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 5 (2005), S. 303–321.

**106** Susanne Gratius, *Die Außenpolitik der Regierung Lula*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2004 (SWP-Studie 7/2004).

**107** Ministry of External Relations and Ministry of the Environment, *Ministerial Meeting on Environment and Sustainable Development. Challenges for International Governance. Co-chairs' summary*, Rio de Janeiro, 3./4.9.2007, <[www.sustentavel.mre.gov.br/resumo\\_english.html](http://www.sustentavel.mre.gov.br/resumo_english.html)> (Zugriff am 25.3.2010); auch erschienen als *Letter dated 18 September 2007 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*, A/62/356.

**108** Statement by Brazil, Delivered by Maria Teresa Mesquita Pessôa, Minister, Permanent Mission of Brazil to the United Nations, *Institutional Framework for Sustainable Development*, First Meeting of the Preparatory Committee (PrepCom 1) for the United Nations Conference on Sustainable Development, New York, 18.5.2010, <[www.uncsd2012.org/files/other\\_pdfs/statements\\_18may/institutional\\_framework/Brazil.pdf](http://www.uncsd2012.org/files/other_pdfs/statements_18may/institutional_framework/Brazil.pdf)> (Zugriff am 20.11.2010).

**109** *Compendium of views on broader reform of international environmental governance from members of the Environment Management Group. UNDP's input to the EMG compendium for the ministerial IEG process*, UNEP, 7.7.2010.

## Schlussfolgerungen

Das System der internationalen Umweltgovernance wird weiter reformiert werden. Zu deutlich sind die Fehlleistungen, zu präsent die Alternativkonzepte, zu offensichtlich die grundlegende Reformbereitschaft zentraler Akteure, als dass sich der Status quo beibehalten ließe. Nachdem es in der Welthandels- und der Klimapolitik aufgrund schwer überwindbarer Interessenkonflikte zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern zum Stillstand gekommen ist, könnte damit ausgerechnet die notorisch unreformierbare Umweltgovernance dem Multilateralismus neuen Schwung verleihen. Ein Selbstläufer ist die IEG-Reform damit jedoch nicht. Zwei Beobachter der internationalen Umweltpolitik beschrieben den Zustand vor der Rio-Konferenz 2012 wie folgt: »Es ist klar, dass es einer Reform bedarf. Aber es ist ebenso klar, dass eine Reform ganzheitlich (d.h. systemweit), realistisch sowie für zahlreiche Akteure politisch akzeptabel sein muss.«<sup>110</sup>

Eine der Ursachen für das frühere Scheitern der Reformdiskussion war der politische Widerstand gegen weitreichende Änderungen im IEG-System. Dieser ging besonders von den USA aus, deren Skepsis gegenüber internationalen Organisationen generell nur schwer zu überwinden ist. Auch viele Schwellen- und Entwicklungsländer hatten Vorbehalte dagegen, die Umweltgovernance-Architektur maßgeblich aufzuwerten; dieses Ziel, so fürchteten sie, werde auf Kosten der Institutionen nachhaltiger Entwicklung vorangetrieben. Ein Problem bestand darin, dass sich die Europäer in der ersten Hälfte der 2000er Jahre auf umfassend veränderte Formen des IEG-Systems fixiert hatten, während die Debatte um dessen Funktionen vernachlässigt wurde. In kaum einem anderen Politikfeld aber ist das Primat »form follows function« so elementar wie in der Umweltgovernance – auch wenn es nicht selten als willkommener Vorwand eingesetzt wird, um jeglichen Wandel zu verhindern. Insofern bedarf es einer intensiven Diskussion über die erforderlichen Aufgaben des Systems, bevor sich die institutionelle Architektur umfassend verändern lässt. Das Verdienst

der verschiedenen Konsultationsprozesse seit 2006 ist es, den Staaten den nötigen Raum für einen solchen Austausch und damit die Möglichkeit zur gegenseitigen Annäherung gegeben zu haben. In dem Maße, wie diese vertrauensbildende Leistung vollbracht wurde, gestaltete sich auch die Diskussion über institutionelle Reformen zielführender und konstruktiver. Außerdem wurden nach dem Amtsantritt von US-Präsident Obama multilaterale Foren wiederbelebt, wovon auch die IEG-Prozesse profitierten. Hinzu kommt, dass mit dem europäischen und dem brasilianischen Vorschlag für eine neue Governance-Architektur zwei weitreichende Reformmodelle auf dem Tisch liegen, deren Strahlkraft die politische Diskussion deutlich belebt hat. Und schließlich erzeugt inzwischen selbst der institutionelle Status quo in Form von UNEP+ eine Eigendynamik, die ein Verharren bei den bisherigen Zuständen nicht länger möglich erscheinen lässt.

Unzweifelhaft ist, dass der Sitz von UNEP in Nairobi unangetastet bleiben muss. Jenseits dieser Konstante existieren aber zahlreiche Möglichkeiten, eine neue und effektivere Umweltgovernance-Architektur aufzubauen. Neun davon sind im Rahmen des Konsultationsprozesses für eine umfassende Governance-Reform beschrieben worden. Damit liegt ein breites Instrumentarium vor, mit dem eine Gesamtlösung gefunden werden kann, die den unterschiedlichen nationalen Interessen entspricht.

Nicht *ob*, sondern *wie* die Architektur internationaler Umweltgovernance umgestaltet wird, ist daher die Frage, die bis 2012 auf der Agenda steht. Klar ist: Die bisherigen Bemühungen reichen nicht aus, um den ökologischen Problemen zu begegnen und Entwicklungsländern genügend finanzielle, technologische und administrative Mittel an die Hand zu geben, mit denen sie sowohl Armut beseitigen als auch umweltfreundlich wirtschaften können. UNEP steht zwar – vor allem dank gesteigener europäischer Zuwendungen – finanziell besser da als je zuvor. Dies sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Kernaufgaben wie die Koordination der UN-Aktivitäten im Umweltbereich mit den verfügbaren institutionellen wie finanziellen Mitteln nach wie vor nicht zu bewältigen sind. Die Fragmentierung sowohl auf

<sup>110</sup> Miquel Muñoz/Adil Najam, *Rio + 20: Another World Summit?*, Boston: Sustainable Development Insights, 2 (November 2009), S. 4.



Ebene der internationalen Organisationen als auch zwischen den multilateralen Umweltabkommen treibt die Kosten des Systems in die Höhe und sorgt für eine ebenso ineffiziente wie ineffektive Aufgabenerfüllung.

Europa hat eine beeindruckende Vielfalt von Governance-Lösungen zur internen Steuerung entwickelt, und keine andere Region der Welt kann auf ein so reichhaltiges Geflecht an pragmatischen wie experimentellen Arrangements blicken.<sup>111</sup> Damit sind die Europäer ideal ausgerüstet, um auch auf globaler Ebene innovative und konsensfähige Kompromisse zu schmieden. Vor diesem Hintergrund können Frankreich und Deutschland innerhalb der Europäischen Union als »Motoren« einer IEG-Reform wirken. Sie sollten ihre Ideen zur Überführung von UNEP in eine UN-Umweltorganisation schrittweise und in Absprache mit anderen interessierten Staaten weiterentwickeln.

Entscheidend ist dabei das richtige Tempo. Es sollte schnell genug sein, damit bis zur Rio-Konferenz 2012 ein umsetzbares Modell existiert, und zugleich so langsam, dass sich auch die Zweifler gewinnen lassen. Während eine Dachorganisation im brasilianischen Sinne das Gefüge der globalen Nachhaltigkeits-Governance erneuern und damit die Integration von Umwelt und nachhaltiger Entwicklung vorantreiben könnte, würde eine UNEO die Chance bieten, die Koordination zwischen den multilateralen Umweltabkommen effektiver zu gestalten und die Dienstleistungen gegenüber den Mitgliedstaaten zu verbessern, allen voran den interessierten Schwellen- und Entwicklungsländern. Insofern ist im Rahmen der Konsultationsprozesse ein offener Dialog mit Brasilien anzuraten, der dazu beitragen könnte, beide Modelle wechselseitig weiterzuentwickeln und miteinander zu verknüpfen.

Dass die USA den Aufbau neuer internationaler Organisationen grundsätzlich blockieren würden, lässt sich nicht feststellen – kam es in den letzten Jahren doch zur Gründung mehrerer solcher Einrichtungen: der Internationalen Agentur für Erneuerbare Energien (IRENA), der Organisation für Frauenförderung und Geschlechtergerechtigkeit (UN Women) sowie der *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (IPBES). Die Zustimmung Washingtons zu einer umfassenden Reform und insbesondere zu einer UNEO wird jedoch nur dann erreichbar sein, wenn der entsprechende Nutzen klar

aufgezeigt wird. Dazu müssen die Reformbefürworter darlegen, wo genau der Mehrwert einer neuen Governance-Architektur liegt und wie die gefundenen Lösungen sowohl wirksameren Umweltschutz als auch effizientere Institutionen hervorbringen können.

Für China und die meisten anderen G77-Staaten hat vor allem Priorität, dass UN-Einrichtungen nationale Maßnahmen effektiv unterstützen. Mit personell und finanziell besser ausgestatteten Regionalbüros könnte UNEP zielgerichteter auf die Bedürfnisse einzelner Regionen eingehen und somit stärker als bisher zur Kapazitätsbildung in Entwicklungsländern beitragen. Wenn sich Umweltabkommen auf diese Weise leichter umsetzen lassen und außerdem praktikable Lösungen für das komplexe Feld der Umweltfinanzierung gefunden werden – wie es der seit 2010 mögliche Direktzugriff auf GEF-Gelder vormacht –, so spricht wenig dagegen, dass die Schwellen- und Entwicklungsländer einer IEG-Reform zustimmen werden.

Den Reformbefürwortern sollte klar sein: Auch wenn der Prozess nicht zur Gründung einer UNEO führt, muss dies kein Scheitern bedeuten. Wichtiger als die spezifische Form einer neuen Umweltgovernance-Architektur sind die Funktionen, die sie zu erfüllen vermag. Vorsorglich sollten deshalb Überlegungen für den Fall eines Kompromisses angestellt werden, der für UNEP zwar mehr Ressourcen und ein breiteres Mandat beinhaltet, es organisatorisch jedoch unterhalb der Schwelle einer UN-Sonderorganisation belässt. Wenn die bislang entwickelten Reformoptionen so konkretisiert werden können, dass sie im Ergebnis die nötigen Funktionen der IEG besser als das bisherige System erfüllen können und außerdem den Interessen zentraler Akteure entgegenkommen, so wäre die längst überfällige Neugestaltung der internationalen Umweltgovernance in greifbare Nähe gerückt.

<sup>111</sup> Charles F. Sabel/Jonathan Zeitlin, »Learning from Difference. The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU«, in: *European Law Journal*, 14 (2008) 3, S. 271–327.

## Abkürzungen

AGF	High Level Advisory Group on Climate Change Financing	ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
AHJWG	Ad-Hoc Joint Working Group on Cooperation and Coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions	IMF	International Monetary Fund (Internationaler Währungsfonds)
BSP	Bali Strategic Plan for Technology Support and Capacity-building	IMG	Issue Management Group
CBD	Convention on Biological Diversity (UN-Konvention für Artenvielfalt)	IMO	International Maritime Organization (Internationale Seeschiffahrts-Organisation)
CEB	United Nations Chief Executives Board	IPBES	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen / Washingtoner Artenschutzübereinkommen)	IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
CMS	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (Übereinkommen zur Erhaltung wandernder wild lebender Tierarten / Bonner Konvention)	ITC	International Trade Centre
CPR	Committee of Permanent Representatives	ITU	International Telecommunication Union (Internationale Fernmeldeunion)
CSD	Commission on Sustainable Development (Kommission für nachhaltige Entwicklung)	JIU	Joint Inspection Unit
DFS	UN Department of Field Support	JPoI	Johannesburg Plan of Implementation
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung)	MA	Millennium Ecosystem Assessment (Millennium-Ökosystem-Studie)
ECOSOC	Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)	MDG	Millennium Development Goals (Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen)
EF	Environment Fund	MEA	Multilateral Environmental Agreements (Multilaterale Umweltabkommen)
EMG	Environment Management Group (Umweltmanagementgruppe)	NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
ExCOP	Extraordinary Meetings of the Conferences of the Parties to the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions	OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
FAO	Food and Agriculture Organization (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)	OHRLS	Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries & Small Island Developing Countries
G77	Gruppe der 77	OSAA	Office of the Special Advisor on Africa
GC	Governing Council (UNEP-Verwaltungsrat)	PrepCom	Preparatory Committee (Vorbereitungskomitee)
GCSS	Governing Council Special Session	Ramsar	Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat / Ramsar Convention (Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung / Ramsar-Konvention)
GEA	Global Environmental Assessment	REDD	Reduced Emissions from Deforestation and Forest-Degradation
GEF	Global Environment Facility	SAICM	Strategic Approach to International Chemicals Management
GEO	Global Environment Outlook	SBC	Secretariat of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal (Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung)
GMEF	Global Ministerial Environment Forum (Globales Umweltministerforum)	SDG	Sustainable Development Governance (Nachhaltigkeitsgovernance)
IAEA	International Atomic Energy Agency (Internationale Atomenergie-Organisation)	SRSG/CAC	Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict
ICAO	International Civil Aviation Organization (Internationale Zivilluftfahrtorganisation)	SWMTEP	System-Wide Medium-Term Environment Programme
IEG	International Environmental Governance (Internationale Umweltgovernance)	UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (Gemeinsames Programm der Vereinten Nationen zu HIV/AIDS)
IFAD	International Fund for Agricultural Development (Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung)	UNCBD	United Nations Convention on Biological Diversity (UN-Biodiversitätskonvention)
IGM	Open-Ended Intergovernmental Group of Ministers or Their Representatives	UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification (UN-Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung)

UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung)	WFP	World Food Programme (Welternährungsprogramm)
UNCSD	United Nations Conference on Sustainable Development (Konferenz der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung)	WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)	WIPO	World Intellectual Property Organization (Weltorganisation für geistiges Eigentum)
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs (Hauptabteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten)	WMO	World Meteorological Organization (Welt-Meteorologie-Organisation)
UNDG	United Nations Development Group	WSSD	World Summit on Sustainable Development (Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)	WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
UNEO	United Nations Environment Organization (Umweltorganisation der Vereinten Nationen)		
UNEP	United Nations Environment Programme (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)		
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)		
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (UN-Klimarahmenkonvention)		
UNFF	United Nations Forum on Forests (Waldforum der Vereinten Nationen)		
UNFIP	United Nations Fund for International Partnerships		
UNFPA	United Nations Population Fund (Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen)		
UN-HABITAT	United Nations Human Settlements Programme (Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen)		
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)		
UNICEF	United Nations Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)		
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization (Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung)		
UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction		
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research (Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen)		
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung)		
UNOPS	United Nations Office for Project Services (Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste)		
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten)		
UNU	United Nations University (Universität der Vereinten Nationen)		
UNWTO	World Tourism Organization (Welt-Tourismus-Organisation)		
UPU	Universal Postal Union (Weltpostverein)		

## Literaturhinweise

*Marianne Beisheim / Nils Simon*

**Neuer Schwung für die Reform der internationalen Umweltgovernance**  
SWP-Aktuell 37/2010, April 2010,  
<[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A37\\_bsh\\_simon\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A37_bsh_simon_ks.pdf)>

*Marianne Beisheim*

**Zwischenbilanz: Millenniumsziele + 10. Fünf Jahre verbleiben bis 2015, um die Ziele zu erreichen – aber wie kann dies gelingen?**  
SWP-Aktuell 62/2010, August 2010,  
<[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A62\\_bsh\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A62_bsh_ks.pdf)>

*Susanne Dröge (Hg.)*

**Die internationale Klimapolitik. Prioritäten wichtiger Verhandlungsmächte**  
SWP-Studie 30/2009, Dezember 2009,  
<[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009\\_S30\\_dge\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S30_dge_ks.pdf)>

*Andreas Rechkemmer*

**Globale Umweltpolitik 2005. Perspektiven im Kontext der Reform der Vereinten Nationen**  
SWP-Studie 45/2004, November 2004,  
<[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2004\\_S45\\_rkm\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2004_S45_rkm_ks.pdf)>